

Les Problèmes Douaniers Internationaux et la Société des Nations

Thèse pour le Doctorat

Présentée et soutenue le Lundi 2 Juin 1930, à 14 heures

PAR

ROBERT GUILLAIN

Diplômé de l'École libre des Sciences Politiques

Président : M. ALLIX

Suffragants : MM. CASSIN

ROGER PICARD

PARIS
LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, 22

1930

Les Problèmes
Douaniers Internationaux
et la
Société des Nations



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les Problèmes Douaniers Internationaux et la Société des Nations

Thèse pour le Doctorat

Présentée et soutenue le Lundi 2 Juin 1930, à 14 heures

PAR

ROBERT GUILLAIN

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Président : M. ALLIX

Suffragants : MM. CASSIN

ROGER PICARD

PARIS
LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, 22

1930



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES PROBLÈMES DOUANIERS INTERNATIONAUX ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

INTRODUCTION

Il existe aujourd'hui parmi les nations un grand besoin de collaboration économique. Un peuple, fût-il entièrement dépendant de lui-même, aurait encore intérêt à coordonner son action avec celle de ses voisins. Les nations, comme les hommes, vivent en société, et leur liberté doit cesser là où commence celle des autres. La diversité des besoins, l'étroitesse des marchés, l'importance qu'ont de nos jours les capitaux — élément le plus indépendant des questions de frontières et de nationalités — mille raisons commandent dans le domaine économique la coopération internationale.

Il arrive cependant que des résistances à ce besoin général se manifestent, et encourent le blâme des uns, tandis que d'autres prétendent nier le besoin lui-même. Mais elles sont généralement moins l'effet d'un égoïsme national que d'une impossibilité momentanée, l'action extérieure étant subordonnée pour un temps à la réalisations de certains aménagements intérieurs. Cela est surtout vrai de la partie du monde que la dernière guerre a le plus profondément atteinte, l'Europe. A la nécessité d'une réorganisation nationale dans chaque pays se superpose d'ailleurs en Europe la nécessité d'une réorganisation continentale ; l'Europe espère ainsi reprendre dans le monde le rang qu'elle avait avant le conflit. C'est peut être ici que l'on rencontre des résistances blâmables et des entraves assez égoïstes à la collaboration économique. Tandis que la guerre blessait et diminuait une partie de la

race blanche, elle en enrichissait et exaltait une autre et l'attitude de celle-ci apparaît comme une gêne, d'aucuns disent une menace, au bout de tous les chemins qui conduisent celle là vers l'entente.

Cette question mise à part, il était naturel que la Société des Nations, centre de la vie internationale, doublât son action politique d'une action économique. Une des principales difficultés qu'elle allait rencontrer vient du fait que nous sommes dans une période assez trouble où la souveraineté n'est plus absolument entière pour les peuples qui font partie de la Société, sans être acquise entièrement à cette dernière. Dans la faible mesure où la Société des Nations est une *super-nation* elle veut emprunter son autorité aux techniciens qu'elle s'adjoint, mais cette formule ne lui permet pas toujours d'être l'arbitre dont on manque entre les peuples animés d'une véritable bonne volonté et ceux qui résistent encore à la poussée internationale.

Elle allait avoir à faire face à d'autres difficultés encore sur le terrain particulier où elle a engagé son action. La seule lecture des statistiques, qui montrent que l'Europe et le monde ont été touchés essentiellement dans leur commerce, paraît conseiller d'agir sur le terrain douanier pour le rétablissement du commerce international. Les problèmes douaniers internationaux n'ont-ils pas en outre un intérêt primordial par le seul fait qu'ils sont le centre de toutes les questions d'opposition ou de collaboration économique entre les peuples ? Il faut avouer enfin que le statut juridique de l'Europe d'après-guerre, en créant plusieurs milliers de kilomètres de frontières nouvelles, faisait la part belle aux douaniers, ceux que Rimbaud considérait comme des soldats issus « *des traités qui tailladent l'azur frontière à grands coups d'hache* ». Entre ces soldats-là, la guerre devait être d'autant plus facile qu'à force de tailler « à grands coups d'hache » on accroissait le front confié à leur garde et ce devait être une nouvelle difficulté à résoudre, en même temps qu'une raison de plus pour s'occuper des questions douanières.

Ajoutons enfin que la prédominance, au lendemain de la guerre, des intérêts commerciaux et libre-échangistes,

sur laquelle nous reviendrons plus d'une fois, achevait de mettre au premier plan la nécessité de rétablir les grands courants du commerce international et pour cela de faire disparaître toutes les entraves qui pouvaient s'y opposer.

Or une telle politique — et le but essentiel de cet ouvrage sera de le montrer — allait se heurter à ce que nous appelions tout à l'heure une impossibilité momentanée due au besoin de réaliser avant tout l'aménagement et l'assainissement intérieurs de la production bien plus que des échanges. Mais à cette réorganisation intérieure de la production peut se superposer une réorganisation internationale par l'union des productions nationales au-dessus des barrières de protection : l'abaissement de ces dernières reste le but de la collaboration entre les peuples, mais un but lointain et non plus immédiat.

PLAN

Ces considérations nous ont suggéré la division de notre étude en trois parties. Dans une première partie, nous examinerons le développement de l'action collective entreprise sous l'égide de la Société des Nations pour l'abaissement des barrières douanières.

Notre seconde partie sera l'exposé de la thèse contraire qui subordonne cet abaissement des droits de douane à une rationalisation nationale et internationale de la production et entend étayer la politique douanière par le développement des ententes internationales entre les intérêts privés.

Nous verrons enfin dans notre troisième partie que l'œuvre économique de la Société des Nations s'oriente en 1930 vers une conciliation de la méthode *échangiste* et de la méthode *constructive*, afin de faire agir leur double effort aux points névralgiques de l'organisme international, et particulièrement en Europe.

PREMIÈRE PARTIE

La Société des Nations et le Développement de l'Action Collective pour l'abaissement des Tarifs douaniers

CHAPITRE I

L'ŒUVRE ÉCONOMIQUE DE LA S. D. N. DE 1920 A 1927

C'est une commune erreur de croire qu'à la guerre succède la paix. Sans doute les armées cessent-elles de se combattre, sans doute des traités sont-ils signés, mais l'état de calme relatif, d'équilibre, de fonctionnement normal de toutes choses que nous désignons globalement sous le terme de paix, ne vient que longtemps après la fin des hostilités.

Les hommes en 1919 ont été pris au dépourvu par la paix, comme en 1914 ils avaient été pris à l'improviste par la guerre. Il y a pour les institutions et les êtres une accoutumance à l'état de guerre, une adaptation lente qui finit par créer une organisation solide que l'on croit durable. Mais la brusque cessation de cet état crée une soudaine rupture, un déséquilibre inattendu, et le retour à l'état normal que constitue la paix provoque une crise

de réadaptation plus profonde que la survenance de la guerre. Lorsqu'en 1920 M. Keynes dans un ouvrage retentissant, étudie les grands problèmes économiques du moment il intitule son livre « Les conséquences économiques de *la paix*. » C'est que la paix, pendant une assez longue période au lieu d'améliorer la situation, l'empire. Non seulement on a su s'organiser pour les hostilités, mais la discipline du pays, la tension de toute son activité vers un seul but, l'organisation étatique, les nécessités impérieuses de l'économie de guerre, permettent de violer impunément, à l'intérieur d'un milieu économique fermé, les lois normales de la production, de la circulation des échanges. Certains ont même la prétention de croire que ces lois se meurent, qu'elles sont mortes, et condamnent tous ceux qui les ont autrefois édictées. Mais la paix laisse de nouveau jouer les forces et les lois naturelles pour le rétablissement d'un équilibre normal du milieu économique, et après la guerre, catastrophe artificielle, vient la période de *l'avant-paix*, catastrophe naturelle, revanche des faits contre les hommes, une revanche, selon le mot de M. Rist, dont on se serait bien passé !

I. — L'Immédiat après-guerre et l'œuvre internationale des gouvernements

§ 1. Il n'entre pas dans notre dessein de faire, après tant d'auteurs, le tableau de la situation économique de l'immédiat après-guerre. Le désordre et l'instabilité règnent partout ; pas un domaine n'en est exempt. Déséquilibre des différentes branches des productions nationales, sous-production, insuffisance des matières premières, ravitaillement déficitaire, instabilité des prix, désordre monétaire, manque de crédits, déficit des balances commerciales, problèmes des réparations, reconstruction des régions dévastées, dettes internationales, questions des transports, organisation des nouveaux Etats, etc., la simple liste des difficultés qui fondent sur l'Europe meurtrie serait interminable.

Pour faire face à la situation il faudrait un plan d'en-

semble et des organismes nationaux et internationaux pour le mettre délibérément en œuvre. Or il n'y en a pas.

§ 2. Ce n'est pas que l'intention d'en créer ait manqué. Dans une remarquable étude publiée par la *Revue des Vivants*, M. Serruys a, pour la première fois à notre connaissance, non seulement exposé les faits de cette époque mais dégagé leur philosophie (1). Aucun domaine n'est moins propre au dogmatisme que le domaine économique. Si en effet l'économiste peut s'efforcer de dégager des lois permanentes et des applications étendues « il se voit bien vite obligé d'admettre que la justesse de ces lois et l'efficacité de ces applications ne se peuvent vérifier que sous la réserve d'une adaption adéquate aux conditions spéciales de chaque champ d'observation ou d'application ». Et cependant à la fin de la guerre le seul plan de coopération internationale qui existe est un plan dogmatique. On espère pouvoir continuer après la guerre la collaboration interalliée dans le domaine économique, et l'on s' imagine que le régime de droit qui existe alors, « et qui a parfois l'apparence d'un régime de droit pénal », va se poursuivre. En 1916, une Conférence Interalliée réunie à Paris, trace les grandes lignes d'un tel système, tout entier basé sur des conceptions étatistes de la vie économique. Mais, nous l'avons vu, pas plus que l'organisation artificielle du temps de guerre, les plans destinés à la prolonger ne peuvent résister au bouleversement qui suit la fin des hostilités et qui tend au rétablissement d'une vie économique libre à l'intérieur de chaque nation.

Pour réaliser la collaboration interalliée dans l'exécution des projets ainsi élaborés, on compte sur le Conseil suprême économique, réunion de tous les organismes économiques interalliés. Mais l'Angleterre a dès le début de 1919 rompu la solidarité financière qui l'unit avec la France. Les Etats-Unis s'inquiètent de l'immixtion croissante de leur Président dans les affaires européennes et s'efforcent déjà de se retirer, eux aussi, dans leur *splendide*

(1) Voir Daniel Serruys, *l'Œuvre Economique de la S. D. N.*, *Revue des Vivants*, Mai, Juin, Juillet, Août 1929.

isolement. En juillet 1919, le Conseil suprême économique qui s'était lentement désagrégé, se disloque. A la Conférence de la Paix, enfin, la France s'efforce en vain de faire adopter des textes d'une portée économique générale.

Comme aucun plan d'ensemble ne remplace celui que l'on écarte, les Traités de Paix vont être d'une pauvreté déplorable pour tout ce qui concerne le statut économique et commercial de l'Europe (1). Comme cela se dégage très bien de l'ouvrage de M. C.-J. Gignoux sur *l'Après-Guerre et la Politique Commerciale* (2), la collaboration interalliée n'est envisagée dans le Traité de Versailles que sous forme négative. L'Allemagne s'engage à consentir aux vainqueurs le traitement de la nation la plus favorisée, sans obtenir la réciprocité, et à n'établir à leur égard aucune discrimination (articles 264 à 269 du Traité de Versailles). Quant à des accords positifs entre Alliés, on se contente de les envisager pour l'avenir, dans certaines dispositions du traité, et d'en ménager la possibilité. De même, en ce qui concerne les Etats successeurs de la monarchie Austro-hongroise, les articles 222 et 224 du Traité de Saint-Germain se montreront très insuffisants et ce n'est qu'en fin 1921 que des négociations entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie aborderont l'ensemble de la situation économique en Europe Centrale. (Conférence de Porto-Rosa) (3).

§ 3. Voilà donc les Etats chargés de se tirer d'affaire tout seuls. Il n'y a pas seulement des champs de bataille à reconstruire, la guerre a dévasté aussi, à l'aveugle, les finances, la production, le commerce. Pour se rétablir, les

(1) Dans un discours prononcé à New-York le 27 septembre 1918, Wilson avait dit cependant : « Les rivalités et les inimitiés économiques ont été dans le monde moderne pour les projets et les passions qui ont causé la guerre une source abondante. Une paix qui ne les exclurait pas en termes nets et catégoriques serait une paix aussi injuste que peu sincère ». Peut-on dire que l'article 23 du Pacte est conçu en termes nets et catégoriques ?

(2) Voir C.-J. Gignoux, *L'Après-Guerre et la Politique Commerciale*. A. Colin, Paris, 1924.

(3) Voir notamment : E. Hantos, *Les problèmes économiques de l'Europe centrale devant la Conférence Economique Internationale* dans la Revue Economique Internationale, Avril 1927.

États ferment leurs frontières au commerce étranger, et si le mot d'ordre, comme nous le verrons, est la coopération internationale, et la liberté des échanges, la réalité, c'est le *néo-mercantilisme* et la vague protectionniste. Les causes en sont multiples. La moindre raison est le réajustement du taux de la protection à la valeur nouvelle de la monnaie nationale. On se défend également contre les répercussions des troubles financiers qui atteignent une grande partie des pays européens et créent ce qu'on a appelé le dumping du change. On adapte les tarifs aux nouveautés de la technique, on modifie les nomenclatures. La protection devient plus qu'un réajustement, lorsqu'elle tend à restreindre les importations et à rétablir ainsi la balance commerciale déficitaire. En outre on procède à des majorations dont le caractère est aussi fiscal que protecteur ; l'impôt douanier est chargé comme les autres de procurer aux besoins urgents du Trésor un supplément de ressources. Enfin le protectionisme à l'état pur sévit dans la théorie de *l'autarchie économique*, nouveau mercantilisme qui conduit les Etats à conserver artificiellement les industries qu'ils ont créées pendant la guerre pour remplacer les importations étrangères de la période normale, et même à se créer des industries nouvelles, principalement celles que l'on considère comme essentielles à l'armature d'une économie complète, comme la clé de la victoire en cas de guerre. C'est la théorie des *Key-industries* ou industries-clés, qui, fait significatif, naît dans l'Angleterre libre-échangiste. Le rapport Layton-Rist sur la situation économique de l'Autriche, publié par la Société des Nations à l'occasion du renflouement financier de cette dernière, donne l'exemple des conséquences de cette théorie : alors qu'avant la guerre, à l'intérieur de l'Autriche-Hongrie, Autrichiens filaient et Tchèques tissaient, l'Autriche d'après-guerre s'est, à coups de droits protecteurs, créé 5.000 métiers à tisser, la Hongrie a doublé par le même moyen ses filatures et ses tissages, et la Tchécoslovaquie a vu diminuer sa production. Ajoutons enfin les méfaits des méthodes contractuelles mal employées, c'est-à-dire la protection de surenchère destinée à procurer un moyen d'échanges dans les tracta-

tions commerciales. On a ainsi un aperçu de la situation de l'immédiat après-guerre au point de vue tarifaire (1).

II. — Les Possibilités limitées d'une action internationale dans le Domaine économique

Si tout espoir en une coopération interalliée a disparu, il n'en est pas de même des espoirs qu'on forme en une action internationale qui aura pour centre la Société des Nations.

§ 1. On ne se dégage d'ailleurs nullement de la « crise de dogmatisme » qui dure depuis la fin de la guerre. C'est maintenant du retour à la liberté complète des forces économiques que l'on attend le salut. On espère que le libre jeu de l'initiative individuelle, de l'offre et de la demande, amènera un prompt rétablissement, les peuples affaiblis par la guerre devant trouver chez ceux qu'elle a moins profondément atteints les éléments de leur reconstruction. Faut-il dire que cette doctrine, selon laquelle « l'énormité des besoins nés des destructions de la guerre allait au lendemain de la paix susciter un mouvement intense d'échanges internationaux » — doctrine que M. Gignoux considère comme « la pire illusion de l'après-guerre » — est d'origine britannique ? Il faudra en effet pour faire face à ces besoins un grand marchand et un grand transporteur. L'Angleterre se sent toute désignée pour jouer ce rôle avantageux, d'autant plus que sa monnaie est seule à garder son équilibre au milieu des ébranlements inquiétants qui se manifestent dans la situation financière des autres pays d'Europe.

Le dogme du moment est donc de laisser la production se réorganiser d'elle-même, et d'aider par une collaboration internationale à la liberté des échanges, d'aucuns disent au libre-échange. Le centre de cette action, où le

(1) Voir à ce sujet E. Vandervelde : *La Conférence Economique Internationale de Genève et le protectionnisme européen*, dans la Revue Economique Internationale, Avril 1927.

trouver si ce n'est dans la Société des Nations dont le but général est, selon le Préambule du Pacte, de « développer la coopération entre les nations et..... leur garantir la paix et la sécurité ». Wilson, lui-même dans son Message du 8 janvier 1918, qui prévoit en son quatorzième point la création de la Société des Nations, n'a-t-il pas proclamé que les Etats devront « supprimer autant que possible toutes les barrières économiques et établir des conditions de commerce égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour la maintenir » ? (troisième point du Message). Le Pacte de la Société enfin, dans son article 23, § e, oblige les signataires à prendre « les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération ».

Ce texte est vague et imprécis, nul ne le conteste, mais il peut servir de base à l'action économique de la Société des Nations.

Il faut en outre créer au sein même de l'organisation internationale un corps économique spécialisé. Dès 1920, on crée un Comité provisoire technique qui peut être consulté pour avis par le Conseil en matière économique et financière. A la fin de 1920, la Société des Nations réunit à Bruxelles une importante conférence internationale d'experts nommés par les gouvernements, pour l'examen général de la situation financière. La Conférence décide le remplacement du Comité existant par une Commission économique et financière, provisoire également. On veut en effet convoquer dès que possible une Conférence internationale économique où les divers Etats prendront des engagements précis conformes à l'esprit de l'article 23 du Pacte. A cette date, la Commission provisoire pourra être enfin remplacée par une Commission permanente (1).

(1) Résolution du Conseil en date du 27 octobre 1920.

§ 2. A Bruxelles en 1920 on a mis sur pied un ensemble de recommandations concernant la monnaie, le change, les crédits internationaux, les finances publiques, le commerce international. L'effet pratique de la Conférence est peu important, mais la valeur théorique des principes affirmés et des plans proposés, la présence, pour la première fois depuis la guerre, des anciens ennemis à côté des anciens alliés, sont un précieux encouragement à poursuivre l'œuvre internationale. En 1921 la Conférence de Barcelone sur la liberté du transit et le régime des voies navigables constitue un succès plus net encore. C'est alors qu'est réunie en avril 1922, à Gênes, une Conférence Economique Internationale, dont M. Lloyd George a pris l'initiative. Elle doit chercher les moyens de faire reprendre le commerce international, de mettre fin aux entraves qui l'arrêtent, de développer les ressources, la quantité de main-d'œuvre et les crédits dont disposent les pays faibles. La Conférence, qui est réunie d'ailleurs en dehors de la Société des Nations, n'arrive qu'à constater le désaccord des Etats sur les principes du relèvement commercial de l'Europe, et surtout le désarroi financier et économique dans lequel un certain nombre de pays sont tombés ou sont sur le point de le faire.

§ 3. Les difficultés dans lesquelles chacun se débat sont telles que l'action internationale apparaît pour le moment impossible. D'autre part, le grand espoir britannique de voir la production européenne se rétablir d'emblée et les cloisons étanches qui séparent les Etats s'abaisser au fur et à mesure de ce rétablissement, est complètement déçu.

C'est, comme l'écrit M. Serruys, la fin du dogmatisme et le début de l'évolution vers le pragmatisme.

A la Société des Nations, la Commission provisoire issue de la Conférence de Bruxelles, est en fait devenue permanente. Elle s'est divisée en deux Comités, l'un financier, l'autre économique. Ce dernier est chargé en septembre 1921 par le Conseil d'étudier le sens et la portée de la stipulation de l'article 23 du Pacte. Dans son rapport au Conseil du 13 mai 1922 (1), le Comité constate qu'on ne

(1) S. D. N. *Journal Officiel* 1922, p. 625.

saurait espérer une convention générale donnant une définition de *l'équitable traitement dont parle* cet article, et liant les Etats par des engagements déterminés. Le Comité a en effet trouvé parmi ses membres des différences profondes d'interprétation, qui sont à l'origine du conflit que nous retrouverons entre la notion de réciprocité, ou d'égalité de fait, soutenue à cette époque par la France, et la notion anglo-saxonne de l'égalité de droit. D'autre part on constate l'impossibilité absolue de toucher à la souveraineté des Etats en ce qui concerne leur politique tarifaire. Cette politique est considérée par eux comme une question purement nationale, à laquelle aucun corps international ne saurait apporter de limitations.

III. — Les Travaux du Comité économique La Convention sur la simplification des Formalités douanières

Cependant l'Europe s'agite, aux prises avec les pires difficultés politiques, financières, économiques. Puisqu'aucun plan d'ensemble n'est possible, la Société des Nations s'attaquera à des difficultés données, tout en s'efforçant de rester universelle et internationale : « un régime qui fait ainsi de chaque question l'objet d'un compromis exige nécessairement de la modération » (1).

Si la tâche doit rester limitée, ceux qui sont chargés de la mener à bien constituent cependant une pléiade d'économistes et de praticiens auxquels on devra beaucoup dans l'avenir, car ils auront fait avancer rapidement les choses et poussé vigoureusement les Etats sur la voie des réalisations pratiques.

§ 1. Nous ne pouvons nous étendre sur la masse d'études, de travaux, de rapports, de memoranda publiés à cette époque : répression de la concurrence déloyale

(1) *Rapport sur l'Œuvre de la S. D. N. dans le domaine économique*. Documentation de la Conférence Economique Internationale de 1927, C. E. I., 41.

(projet du Comité économique adopté à la Conférence de la Haye en octobre 1925), élaboration d'une Convention sur l'arbitrage commercial (Convention et Protocole du 24 septembre 1923) études sur les crises économiques et le chômage, etc.

Nous ne pouvons également que mentionner l'œuvre admirable, réalisée par la Société des Nations et le Comité financier dans le relèvement des finances autrichiennes et hongroises (1).

§ 2. C'est dans le domaine de la politique douanière que le Comité Economique va porter ses efforts. Il y est poussé tout d'abord par le caractère *commercial* des textes qui sont la base de son action. D'autre part, si la matière douanière touche dans une certaine mesure à la souveraineté des Etats, elle comporte un large terrain sur lequel il est possible d'agir sans froisser aucune susceptibilité. Les questions de procédure, de réglementation, de forme sont aisément accessibles à une action internationale ; assainir les pratiques suivies par les gouvernements en cette matière c'est rendre aux peuples un service signalé. Enfin et surtout, l'influence britannique qui est prédominante à cette époque au sein des milieux économiques de la Société met au premier plan les efforts pour la liberté du commerce, et le côté commercial, *échangiste*, des problèmes économiques de l'Europe et du monde.

Le Comité Economique n'a pas oublié que la résolution du 27 octobre 1920 qui, à la suite des vœux de la Conférence de Bruxelles, organisait une Commission économique et financière, envisageait la possibilité d'une Conférence Internationale économique. C'est sur ce terrain limité des formalités douanières que va pouvoir se tenir une telle Conférence. Le Comité élabore un avant-projet, le soumet aux gouvernements pour avis, et le 15 octobre 1923 se réunissent à Genève les délégués de trente-deux Etats, membres de la Société, ainsi que ceux de l'Allemagne, l'Egypte, le Maroc, la Tunisie (2).

(1) Voir sur tous ces sujets Calomfiresco, *L'Organisation et l'Œuvre Economique de la Société des Nations*, thèse, Paris 1929, qui donne une bonne chronologie des faits.

(2) Voir Document C. 678 (I) M. 241 (I) 1924 II.

On aboutit ainsi à l'établissement de la Convention du 3 novembre 1923, sur la simplification des formalités douanières. La Conférence est une Conférence de délégués gouvernementaux et non d'experts indépendants. On combine cependant dans la Convention issue de ses délibérations le système des recommandations avec celui des engagements précis.

Certains articles formulent en effet de simples obligations de principe, sans entrer dans les détails. Par l'article 1, les Etats s'engagent à ne pas entraver les relations commerciales par des formalités excessives, inutiles ou arbitraires, à les simplifier, à les adapter aux besoins du commerce international et à éviter toute entrave qui n'est pas indispensable à la protection des intérêts essentiels du pays.

L'article 2 n'est pas moins prudent quand il engage les gouvernements à s'interdire toute discrimination injuste à l'égard d'un contractant.

Dans l'article 3, enfin, les signataires s'obligent à adopter et appliquer dès que possible toutes les mesures propres à réduire au minimum les prohibitions.

Les articles 4 à 14 de la Convention contiennent au contraire des engagements bien déterminés et des détails d'application. La publicité des tarifs nouveaux ou des modifications apportées aux anciens tarifs est organisée (articles 4 et 5) : l'insertion au *Journal Officiel* du pays signataire est obligatoire, ainsi que la communication au Bureau International pour la publication des tarifs douaniers de même qu'aux agents diplomatiques des pays contractants. Les articles 10 à 14 sont plus précis encore. Ils contiennent toute une série de dispositions de détail, d'une importance pratique considérable, relatives aux échantillons, aux certificats d'origine, aux formalités du dédouanement, etc. La convention définit ce qu'il faut entendre par échantillons et modèles ; elle décide que ceux-ci seront admis provisoirement en franchise sur le territoire des signataires, moyennant consignation du droit d'entrée ou engagement cautionné garantissant le paiement éventuel des droits, le délai de réexportation étant de six mois (article 10). Quant aux certificats d'origine, la procédure

qui les concerne doit être simple et équitable. Ils pourront être délivrés non seulement par des autorités officielles mais par des organisations reconnues compétentes. Un délai doit être accordé pour la production du certificat, etc. A l'égard des marchandises soumises à des conditions déterminées de pureté, de composition, de présentation, les Etats s'engagent à conclure des accords qui établiront sur une base commune les certificats et les timbres reconnus, évitant de nouvelles analyses et des lenteurs à l'importation.

La Convention cesse de jouer à l'encontre des Etats atteints par des événements graves intéressant leur sécurité ou leurs intérêts vitaux, à la condition qu'ils s'engagent à observer autant que possible l'équitable traitement du commerce (article 17). Une procédure d'arbitrage est enfin prévue.

On est bien dans la ligne de l'article 23 du Pacte en s'attaquant ainsi aux questions de forme, puisque le terrain des tarifs douaniers, est encore trop mouvant pour qu'il puisse être l'objet d'une action de fonds. Rien ne saurait mieux prouver, d'ailleurs, l'utilité du travail accompli, que l'application de la Convention de 1923. Non seulement les signataires ont pris les mesures nécessaires pour se mettre en règle avec elle, mais comme le montre une liste dressée par le Secrétariat de la Société des Nations, de nombreux traités économiques bilatéraux lui ont emprunté un certain nombre de leurs dispositions et en reproduisent le texte même (1).

IV. — L'avant-Projet de Convention sur l'abolition des Prohibitions

Le Comité Economique est enfin saisi par le Conseil à la fin de 1924, à la suite d'une résolution de l'Assemblée, de la question de l'abolition des prohibitions douanières.

(1) *Application de la Convention pour la simplification des formalités douanières*. Document C. 354. N. 127. II. Genève, 1927.

L'œuvre d'assainissement commencée en 1923 ne doit-elle pas se poursuivre par la suppression de ce grave obstacle au commerce international ?

Après une double consultation des gouvernements et des groupements nationaux intéressés : Chambres de Commerce, etc., le Comité Economique élabore un avant-projet de Convention pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et l'exportation.

§ 1. La Société des Nations s'attaque ainsi à une des survivances les plus vivaces de l'économie de guerre. L'avant-guerre avait vu disparaître à peu près complètement toute prohibition ; sans réaliser le parfait âge d'or de la liberté économique, on avait pu toutefois supprimer les obstacles absolus que constituent ces mesures dans les rapports internationaux.

La guerre, les préoccupations de la défense nationale, les besoins du ravitaillement, le blocus des Etats d'Europe Centrale les ont multipliées de nouveau. Le regain du protectionnisme, après la fin des hostilités, n'est pas de nature à les faire disparaître. Prohibitions et droits tarifaires, le but est toujours le même : chaque pays cherche à rétablir son équilibre économique en se repliant sur lui-même. La reconstitution des stocks épuisés, le ravitaillement en produits alimentaires, la défense de la balance commerciale et du change, le maintien des industries anciennes et la sauvegarde des industries de création récente rendent nécessaires de nombreuses interdictions d'entrée et de sortie. Dès 1924 une partie de ces mesures ont disparu avec les circonstances qui les avaient fait naître. Mais l'enquête entreprise par le Comité Economique auprès des gouvernements au mois d'octobre, avant l'élaboration de l'avant-projet, montre qu'il en subsiste encore un nombre considérable. Il est temps de faire cesser ces méthodes, propres plus que tout autres à favoriser les abus, l'incertitude des relations économiques, le ralentissement du commerce, les discriminations. C'est d'ailleurs mettre en pratique les recommandations que de nombreuses conférences ont déjà émises : Conférences Internationale de Washington en 1919, Conférence de Bruxelles en 1920, de Porto-Rose en 1921, de Gênes en

1922, de Genève enfin, nous l'avons vu, en 1923. Et l'on fera droit aux réclamations de certains Etats, comme l'Italie, soucieux d'une équitable distribution des produits de première nécessité (1).

§ 2. L'avant-projet de Convention du Comité Economique est soumis au Conseil en septembre 1926. C'est seulement en octobre 1927 que se tient la première Conférence qui le mettra en discussion. Entre temps, l'Organisation Economique de la Société des Nations a enfin réussi à réunir la vaste Conférence Economique Internationale dont on attend depuis plusieurs années l'élaboration d'un plan d'ensemble pour la restauration définitive de l'économie européenne et mondiale.

(1) La question de la répartition des matières premières, soulevée par l'Italie à la Conférence de Washington en 1919, avait fait l'objet de longs débats devant le Conseil, l'Assemblée et le Comité Economique, de 1920 à 1922. Voir C.-J. Gignoux, *op. cit.*

CHAPITRE II

LES RECOMMANDATIONS DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE 1927

La Conférence Economique Internationale de 1927, événement considérable, a suscité une abondante littérature (1). Qu'on nous dispense donc des généralités d'usage sur l'importance de ses débats, la qualité de ses membres, ses dimensions imposantes. Nous voulons avant tout considérer les résultats de ses délibérations, publiés dans le *Rapport Définitif* dont nous retrouverons les dispositions à la base de toutes les entreprises ultérieures de l'Organisation Economique de la Société des Nations. L'ère des expériences limitées est close ; l'ensemble des nations va s'atteler à une œuvre générale.

Il est cependant nécessaire de préciser l'origine de cette réunion et son organisation. C'est à M. Loucheur que revient l'honneur d'avoir, au nom de la délégation française, déposé à l'Assemblée de 1925 une proposition tendant à la réunion jusqu'alors différée, d'une Conférence Economique Internationale. Comme l'a montré M. Serruys dans l'étude que nous avons déjà eu l'occasion de citer, cette entreprise est destinée non seulement à doubler l'œuvre politique d'un effort de pacification économique, mais à suppléer aux défaillances enregistrées à cette

(1) Voir notamment dans la Revue Internationale de nombreux articles de MM. Theunis, Vandervelde, Loucheur, Hantos (avril 1927), van Langenhove, Ansiaux, Gérard, Mullie (juin 1927), Truchy (décembre 1927). Voir également R. Hoffher, *la Conférence Economique de Genève* dans la Revue d'Economie Politique, mai-juin 1927 ; Theunis, *l'Œuvre Economique de la Société des Nations* dans l'Esprit International, 1^{er} février 1928 ; *The Economic Consequences of the League*, introduction de Sir Arthur Salter, London Europa Publishing Co, 1927.

époque par la première, à la suite de l'échec du Protocole Herriot-Mac Donald de 1924. « L'initiative française de 1925 apparaît donc comme un coup de barre opportun ».

La préparation de la Conférence est remarquable. Le Conseil en a chargé en décembre 1925, un Comité de 35 experts choisis à raison de leur compétence et de leur expérience, avec un savant dosage des spécialités et des nationalités. La documentation d'une grande valeur réunie et publiée par ses soins constitue l'enquête la plus imposante qui ait été faite de longue date pour la préparation d'une réunion internationale. L'ordre du jour proposé au Conseil embrasse tous les grands problèmes qui se posent dans le domaine du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture.

Présidée par M. Theunis, la Conférence se réunit à Genève le 4 mai 1927. Les 194 membres et 157 experts qu'elle réunit sont venus de cinquante pays membres et non membres de la Société. Nommés par leurs gouvernements, par le Conseil ou par certaines organisations internationales invitées par le Conseil, ils l'ont été à titre personnel et sans mandat d'aucune sorte, afin de donner à la Conférence le caractère d'une consultation des compétences techniques, et de formuler un corps de *Recommandations* dont l'autorité s'imposera aux gouvernements. Divisée, en dehors des séances plénières, en trois Commissions, correspondant aux trois divisions de l'ordre du jour : Commerce, Industrie, Agriculture, la Conférence siège jusqu'au 23 mai et adopte à l'unanimité (moins l'U. R. S. S. et la Turquie) un Rapport dont nous analyserons dans ce chapitre les dispositions relatives aux problèmes douaniers internationaux (1).

I. — Les Principes

La Conférence en présence des excès du nationalisme économique qui malgré les efforts des milieux internationaux sévit de toutes parts, jette un cri d'alarme. Sa

(1) Conférence Economique Internationale. *Rapport définitif*. Document C. E. I. 44 (I). Genève, 3 juin 1927.

conclusion capitale, proclame-t-elle, c'est qu'un même but doit être visé par tous les Etats : la fin de l'accroissement des tarifs douaniers et l'orientation dans une direction opposée. Peu importent les raisons ou les prétextes qui ont servi à justifier le mouvement de protectionnisme outrancier d'après guerre : troubles monétaires, protection des industries anciennes ou nouvelles, raisons fiscales, préoccupations de défense nationale, questions démographiques. A toutes ces conceptions aussi dangereuses pour les économies nationales que pour les relations internationales, la Conférence oppose les raisons qui commandent un retour à une plus grande liberté du commerce. Le jeu normal des échanges n'existe plus, la division internationale du travail est contrariée. Les raisons politiques ou autres qui prétendent excuser un tel système sont insuffisantes, si l'on considère que l'intérêt général est ainsi méconnu et qu'une telle politique implique la plupart du temps pour les industries et pour les consommateurs un sacrifice de prospérité matérielle.

Que, l'on n'oublie pas, d'autre part, que l'augmentation des exportations est en toutes circonstances préférable à la restriction des importations au moyen des droits de douane. Cette dernière politique, en élevant les prix intérieurs, diminue le pouvoir d'achat et la production ; elle ralentit l'exportation, source essentielle du revenu national. Dans certains cas, les plus dangereuses luttes économiques entre les nations n'ont pas d'autre origine que la protection exagérée du marché national qui permet à l'extérieur les pratiques néfastes du dumping.

L'expérience d'après guerre semble décisive. La protection ouverte ou déguisée, poussée parfois jusqu'à la prohibition, sans avoir eu les avantages financiers ou sociaux escomptés, n'a amené que de déplorables résultats. Elle a vicié le jeu normal de la concurrence, mis en péril les approvisionnements des uns et les débouchés des autres, et désorganisé la production, la répartition et la consommation des richesses.

Mettre fin au « super-protectionnisme » et revenir peu à peu à la liberté des échanges, voilà le but. C'est alors que la Conférence proclame un principe nouveau dans la vie

économique internationale, un principe qui est de nature, s'il est mis en action, à favoriser l'avènement d'une ère nouvelle, c'est celui de l'action parallèle et concertée des différentes nations, chacune d'elles devant agir « non seulement en tenant compte de sa position propre, mais en fonction de son intérêt à voir aboutir l'ensemble du plan tracé par la Conférence ». Il faut mettre au premier plan en effet, la considération des réactions qu'exercent les unes sur les autres les dispositions adoptées par les différents Etats pour la sauvegarde de leurs intérêts économiques propres. Chaque mesure économique prise par une nation se répercute sur l'ensemble des autres. Dans ces conditions, la libre activité d'un pays dans le domaine économique ne doit pas lui faire perdre de vue les conséquences d'ordre général ; la politique tarifaire, bien que relevant de la juridiction souveraine des Etats, ne doit pas faire fi des intérêts étrangers qu'elle atteint.

Ce n'est rien moins qu'une condamnation sans appel du nationalisme économique, et la proclamation de la responsabilité mutuelle des peuples en matière économique.

Abandonnant le terrain des principes pour établir un plan d'action, la Conférence allait être guidée sans cesse par cette idée fondamentale de l'interdépendance et de l'action parallèle des politiques économiques nationales.

II. — Le plan d'action

Le plan d'action élaboré par la Conférence afin de stabiliser et d'abaisser la protection douanière est triple :

- 1° Action autonome des Etats sur leurs propres tarifs.
- 2° Action bilatérale par la conclusion de traités de commerce.
- 3° Action collective pour l'abaissement des barrières douanières.

§ 1. Tout d'abord, l'action autonome des gouvernements. La Conférence fait appel à ces derniers pour supprimer les entraves injustifiées au commerce international. Chacun d'eux saura, en effet, en vertu du principe d'interdépendance qu'on vient de proclamer, que ses concessions

trouveront leur contre-partie dans des sacrifices analogues faits par les autres. Un certain nombre d'obligations incombent à chaque nation individuellement, et celles-ci ne sauraient prétexter de la lenteur d'autrui pour en différer l'exécution. Tout un ensemble de mesures d'assainissement des méthodes tarifaires doit être au premier plan des préoccupations de chacune. Que les tarifs douaniers soient simplifiés, recommande la Conférence ; qu'ils cessent d'être modifiés arbitrairement et à des intervalles trop rapprochés, pour être stabilisés. Que cessent les pratiques de protection déguisée, les subsides directs ou indirects à l'industrie nationale, les discriminations de toutes sortes vis-à-vis des concurrents étrangers, les pratiques du dumping, les formalités connues sous le terme général de protectionnisme administratif. Que l'on crée des cours d'arbitrage pour régler les conflits qui s'élèvent au sujet de l'application des droits de douane ou des pénalités prononcées par l'Administration. Les Etats sont invités enfin à donner leur adhésion à un certain nombre de conventions actuelles ou futures en matière économique, et notamment à celles qui visent la simplification des formalités douanières, l'abolition des prohibitions, l'établissement de statistiques comparables.

§ 2. Le plan d'action élaboré par la Conférence comporte en second lieu le rétablissement de relations économiques normales entre les Etats principalement entre Etats d'Europe, par la conclusion de traités de commerce bilatéraux. Il faut remédier aux fâcheuses conséquences de la guerre qui a détruit le réseau complexe des traités de commerce d'avant-guerre. Les accords qui ont été conclus depuis ne l'ont été qu'à court terme et ils ont trop souvent abandonné ou évincé le principe du traitement de la nation la plus favorisée, considéré jusqu'alors comme une garantie essentielle d'égalité et de justice dans les rapports économiques internationaux. La Conférence recommande donc aux Etats :

1° Le retour à une politique d'accords économiques contractuels ; 2° les garanties de stabilité que présente la longue durée des accords ; 3° l'application de la clause

de la nation la plus favorisée interprétée de la façon la plus large et sans condition.

Mais ici encore, c'est dans un mouvement collectif que doit s'intégrer l'action bilatérale pour l'abaissement des droits de douane. Un réseau complet de traités de commerce ne sera pas rétabli sans difficultés, à cause de la variété des conceptions et des principes qui sont dans chaque nation à la base de ces traités. Aussi faut-il envisager l'unification des systèmes contractuels eux-mêmes. La Conférence demande que l'organisation économique de la Société des Nations soit chargée par le Conseil de rechercher, sinon l'institution d'un système tarifaire unique pour les pays européens, du moins l'établissement d'une base commune pour les traités de commerce. Elle attire tout spécialement l'attention sur la nécessité d'établir des principes clairs et précis pour l'application de la clause de la nation la plus favorisée dont elle a recommandé la généralisation.

§ 3. La troisième partie du plan d'action élaboré par la Conférence est la plus nouvelle, et celle dont on attend les plus amples résultats. L'action autonome pour l'abaissement des tarifs et l'action bilatérale par la conclusion de traités de commerce ne sont encore que d'anciennes méthodes dont le fonctionnement, il est vrai, avait été faussé ou suspendu. La Conférence, réunion internationale sans précédent, première manifestation éclatante d'un esprit nouveau entrevoit la possibilité d'une action collective de l'ensemble des nations sur l'ensemble de la question douanière, action qui ne serait peut-être elle-même qu'une partie d'un travail, plus général encore, de réorganisation de l'économie internationale suivant des principes de liberté et de collaboration. Mais si les principes sont connus et proclamés, les méthodes sont encore à élaborer. C'est pourquoi la Conférence demande que le Conseil charge l'Organisation Economique de la Société des Nations de déterminer le domaine et les procédés d'une telle action, en même temps qu'il étudiera, nous l'avons vu, les moyens de fonder sur une base commune la politique commerciale des divers pays.

Un certain nombre de résultats ont d'ailleurs été réalisés dans le domaine de l'action collective ou sont sur le point de l'être. La Conférence les rappelle aux Gouvernements afin d'en tirer dès que possible le maximum. Ainsi en est-il de la simplification des formalités douanières, objet de la Convention du 3 novembre 1923; 25 Etats l'ont déjà mise en vigueur en 1927 ; la Conférence recommande aux autres nations d'y adhérer à leur tour ou de mettre leur réglementation d'accord avec les principes de liberté qu'elle contient. Elle attire l'attention sur l'étape importante qui sera franchie dans la voie de la liberté des échanges si les gouvernements adoptent une convention relative à l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, fondée sur le projet qui a été élaboré par le Comité Economique.

La Conférence considère enfin qu'il est nécessaire, pour l'œuvre d'unification et de rapprochement qui va être entreprise de posséder une base de discussion scientifiquement établie, à savoir une nomenclature douanière précise et méthodique qui pourra être appliquée par tous les pays. Elle demande au Conseil de charger l'Organisation Economique d'entreprendre ce travail, dont les résultats seront soumis, au fur et à mesure, aux Gouvernements, et proposés finalement à leur adhésion, lorsque le système aura été définitivement élaboré.

III. — L'organisation économique de la Société des Nations

La Conférence de 1927 avait proclamé les principes directeurs de l'action économique internationale, elle avait d'autre part élaboré un plan concret pour mettre ces principes à exécution ; il restait à créer les organismes qui se consacraient à cette tâche. La Conférence n'avait donné à ce sujet que des indications générales (1), c'est des discussions de la VIII^e Assemblée et du Conseil que naquit

(1) Voir Actes de la Conférence, II, p. 184. Travaux de la Commission de Coordination.

cette nouvelle organisation économique de la Société des Nations (1).

§ 1. Il fallait créer en premier lieu un corps restreint muni de pouvoirs suffisants pour mener à bien le travail permanent de l'Organisation Economique. Ce corps existait déjà, nous l'avons vu : c'était le Comité Economique, section de la Commission Provisoire économique et financière nommée en 1920 par la Conférence de Bruxelles. Le Conseil se borna ici à donner un caractère définitif à ce qui n'était que provisoire. Le nouveau Comité Economique se compose de quinze membres nommés par le Conseil pour trois ans, et rééligibles. Tout en assurant si possible un représentant aux Etats qui siègent en permanence au Conseil, ce dernier tient compte de la nécessité d'appeler au Comité les représentants de nations diverses. Il n'y a là, cependant, aucune obligation. En effet, les nominations sont faites à titre strictement personnel, en considération seulement de la compétence et de la particulière distinction des personnes nommées, qui ne sont aucunement les représentants du gouvernement dont ils ressortissent.

Comité d'experts, le Comité Economique a les pouvoirs qui découlent de ce caractère. Tous travaux d'étude et de préparation qu'il entreprend lui sont permis, il peut donc, de sa libre initiative, décider de sa méthode de travail créer des sous-Commissions, nommer d'autres experts, etc. Mais, dès qu'il veut passer au domaine de l'action, il doit en référer au Conseil, qui seul peut prendre à ce sujet les décisions nécessaires.

Ajoutons que le Comité élit lui-même son président, et qu'il possède encore des membres correspondants nommés par le Conseil pour trois ans ; leurs fonctions cessent si un autre représentant de la même nationalité vient à être nommé membre effectif.

§ 2. La Conférence de 1927 avait prévu en second lieu un corps de composition plus étendue, qui serait chargé

(2) Actes de la VIII^e Assemblée, II, p. 448. *J. O.*, octobre 1927 et février 1928.

de suivre l'application des Recommandations qu'elle formulait et de donner l'impulsion nécessaire à l'œuvre économique de la Société des Nations. Nous n'étudierons pas ici les controverses qui avaient eu lieu devant la Conférence sur le rôle et la composition de cet organisme, dont certains auraient voulu faire un vaste corps de composition identique à celle de l'Organisation Internationale du Travail et comme celle-ci indépendant du Conseil (1).

On s'arrêta à une décision de compromis, en créant le Comité Consultatif Economique, corps de cinquante membres environ nommés par le Conseil à titre personnel et pour trois ans, de même que les membres du Comité Economique. La composition du Comité Consultatif reproduisait autant que possible celle du Comité Préparatoire de la Conférence Economique Internationale, suivant un vœu de cette dernière, et ajoutait ainsi à la préoccupation d'assurer une représentation de nationalités assez diverses le souci de comprendre dans son sein les représentants des divers intérêts de l'Industrie, de l'Agriculture, du Commerce et du monde ouvrier, ainsi que des membres de différentes organisations poursuivant des fins analogues à celles de la Société des Nations économique : la Chambre de Commerce Internationale, l'Institut International d'Agriculture ou « Institut de Rome », l'Institut International d'Organisation du Travail, l'Alliance Coopérative Internationale, et enfin des délégués des organismes de la Société des Nations elle-même : Bureau International du Travail, Comité financier et Comité Economique.

§ 3. Le Secrétariat de l'Organisation Economique était enfin assuré par la Section Economique du Secrétariat permanent de la Société des Nations.

L'Organisation Economique de la Société des Nations est ainsi définitivement établie sur des bases stables avec des rouages permanents. Le Comité Economique en constitue le corps agissant par excellence. Pour mener à bien les importants travaux dont il a la charge, il va prendre

(1) Voir R. Courtin : *Essai sur l'organisation et l'activité économique de la Société des Nations*, Revue d'Economie Politique, septembre-octobre 1929.

l'habitude de tenir chaque année quatre sessions d'une semaine au moins. Les directives générales de son action ont une double origine. D'un côté, le Comité Consultatif Economique, réduction de la Conférence Internationale de 1927, assemblée de techniciens et d'experts sans mandat, fait, à l'issue de sa réunion annuelle du mois de mai, les propositions pour l'avenir qui lui semblent résulter des mesures prises dans l'année écoulée et des programmes soumis à son examen. D'un autre côté, l'Assemblée de la Société des Nations organe de collaboration politique des gouvernements responsables, élabore au mois de septembre un certain nombre de résolutions, préparées auparavant par sa deuxième Commission qui s'occupe des questions techniques et économiques.

A l'ensemble de cette organisation président deux principes. C'est tout d'abord le principe des experts indépendants. Les membres du Comité Economique comme ceux du Comité Consultatif ne relèvent que de la Société des Nations et non du gouvernement dont ils se réclament. Dans l'œuvre collective que l'on se propose d'entreprendre, on veut que les intérêts particuliers passent après l'intérêt général ; l'indépendance des hommes, jointe à leur haute compétence, en paraît une sûre garantie.

Mais, d'autre part, si les organismes sont indépendants de toute politique, il ne saurait en être ainsi de l'exécution de leurs programmes. On n'applique pas intégralement le principe de « l'économie aux économistes ». Le politique prime l'économique. Le Comité Consultatif et le Comité Economique doivent au Conseil des Rapports sur leur activité. Le dernier nommé de ces deux Comités ne reçoit en retour d'impulsion que de l'Assemblée et du Conseil.

On a voulu ainsi maintenir l'Organisation Economique dans une stricte dépendance du pouvoir politique, afin d'éviter la création d'un corps autonome comme l'Organisation Internationale du Travail. Mais il ne s'agit pas, on le voit, d'une soumission de l'œuvre économique internationale aux pouvoirs politiques nationaux. Le pouvoir politique qui reste au sommet de l'édifice, c'est celui de la Société des Nations elle-même, seule capable des décisions de compromis et des vues générales qu'impose l'entreprise.

CHAPITRE III

L'ACTION AUTONOME ET BILATÉRALE DES ÉTATS POUR L'ABAISSEMENT DES BARRIÈRES DOUANIÈRES

I — Les Gouvernements et les Recommandations de la Conférence économique internationale

1927 marque les véritables débuts de l'œuvre économique de la Société des Nations. Jusqu'à cette date, il n'y avait eu pour elle que des tâches d'ordre économique ; depuis lors existe, à côté de la Société des Nations politique, la Société des Nations économique. C'est à partir de cette date que son œuvre prend toute son ampleur et sa force, comme un fleuve qui entre en plaine. Nous avons voulu marquer quels principes, quel plan d'action et quels organismes avaient été élaborés à cette époque. Cette sèche analyse ne saurait suffire, cependant, pour comprendre l'évolution ultérieure de l'œuvre, il faut rappeler l'atmosphère qui entoura les débats de la Conférence Internationale.

§ 1. Au cours même des débats, l'importance matérielle, numérique, de la Conférence, son appareil, pourrait-on dire — elle tenait ses séances à Genève dans la grande salle de la Réformation, ce qui lui faisait participer au « faste » des Assemblées de septembre — les résultats enfin qui peu à peu se faisaient jour, dépassaient largement les espoirs de la plupart.

L'unanimité dans la proclamation qu'il était nécessaire de mettre fin aux élévations des droits de douane, le retour à des principes de liberté furent accueillis par la majorité avec enthousiasme ; les délégués les plus tièdes ne pouvaient refuser de se joindre à ce qui était au minimum un grand accès de bon sens au milieu des égarements des politiques économiques nationales.

Les 194 délégués à la Conférence Economique né venaient-ils pas cependant de pays qui avaient pratiqué et pratiquaient encore une politique toute contraire à ses recommandations ? Certains d'entre eux, et non des moindres, n'avaient-ils pas été eux-mêmes les agents d'exécution, sinon les plus actifs partisans de cette politique ? On a pu se demander comment dans ces conditions, ils avaient été à Genève « touchés par la grâce » jusqu'à brûler les faux dieux qu'ils avaient adorés.

C'était simplement le résultat du système des « experts indépendants » qui était à la base de la composition de la Conférence. Quoique désignés par leurs gouvernements respectifs, ils n'avaient à exprimer que leur opinion personnelle et n'étaient liés par aucun mandat. Dégagés désormais des considérations dues à la situation particulière de leur pays et à la nécessité de le défendre bon gré mal gré contre la politique égoïste de ses voisins, libérés des exigences protectionnistes de certaines classes du pays, ils retrouvaient à Genève un point de vue plus élevé et une atmosphère assainie ; victimes plus ou moins volontaires d'une autre *trahison des clercs*, certains d'entre eux voulaient renier maintenant leurs erreurs et revenir aux principes que les luttes journalières leur avaient trop fait perdre de vue.

§ 2. On entrevit des résultats inespérés lorsque les gouvernements se déclarèrent acquis eux-mêmes aux principes de liberté qui avaient été proclamés à Genève. Bien qu'ils eussent nommé des représentants nationaux *intuitu personæ* et sans leur donner d'instructions impératives, ils se sentaient liés par un engagement moral aux conclusions de la conférence, grâce à la cohésion, la hardiesse et l'autorité que ces recommandations devaient au système de l'indépendance des experts. On allait passer des principes aux actes, et les politiques nationales allaient mettre à exécution les projets des économistes internationaux.

Par la voix de leurs représentants au Conseil qui suivit de près la Conférence, en juin 1927, et à la VIII^e Assemblée de septembre, ainsi que par des communications faites au Secrétariat, de nombreuses nations déclarèrent adhérer au

programme de Genève. Sans doute la valeur de ces adhésions n'était-elle pas toujours la même. Certains gouvernements se contentaient d'une simple adhésion de principe. D'autres, au contraire, avaient donné au Rapport de la Conférence une large publicité devant les principaux corps économiques ou politiques du pays. En Allemagne, le Gouvernement, après études et discussions à ce sujet ; déclarait qu'il conformerait désormais sa politique, aux principes énoncés au Rapport et saisissait le Conseil Economique du Reich, auquel il demandait un plan pour l'abaissement des droits de douane.

En France, M. Loucheur, promoteur de la Conférence se faisait l'avocat de ses conclusions devant le gouvernement et le Parlement. En Autriche, les services compétents étaient chargés d'une révision complète du tarif, selon les nouveaux principes. Ceux-ci étaient reconnus par tous les gouvernements qui prirent parti sur la question — 29 gouvernements, dont 20 d'Europe — comme correspondant à la situation et de nature à apporter par leur application le plus grand soulagement au malaise économique général.

La plupart proclamaient leur intention d'agir conformément à ces principes, et certains se déclaraient disposés à engager sur l'heure avec d'autres des négociations à cette fin. Tous, enfin, s'affirmaient prêts à collaborer à l'œuvre entreprise pour l'action collective sous l'auspice de la Société des Nations (1).

II. — L'Accord commercial Franco-Allemand

L'année 1927 fut effectivement marquée par l'organisation en Europe d'un réseau d'accords commerciaux susceptible de rétablir enfin dans les rapports économiques la stabilité qui faisait défaut depuis la guerre.

§ 1. Le traité de commerce conclu entre la France et l'Allemagne le 17 août, mis en vigueur le 6 septembre,

(1) Voir document C. E. I. 45 (I) : *Déclarations officielles concernant les Recommandations de la Conférence Economique Internationale.*

inaugurait d'éclatante façon l'ère nouvelle qui devait s'ouvrir après les travaux de la Conférence. Il est certain qu'il n'en fut pas le résultat direct. Les négociations entreprises depuis trois ans auraient sans doute abouti en tout état de cause. Sans nous étendre sur cette recherche de la *paternité spirituelle* de l'accord franco-allemand, constatons que dans sa préparation et sa constitution définitive, il fut fortement influencé par les travaux préparatoires et les résultats de la Conférence Economique.

Au mois de mars, pour faire face à la situation qui allait résulter de l'expiration en juillet de l'accord provisoire réglant les relations commerciales franco-allemandes, le Gouvernement français avait déposé un projet de tarif qui relevait l'ensemble de nos droits dans de fortes proportions, allant jusqu'à les tripler sur de nombreuses positions (projet Bokanowski).

A la suite des protestations soulevées de toutes parts, dont le plus fort argument était l'inopportunité d'un tel accès de protectionnisme à la veille d'une Conférence Internationale dont les tendances libérales étaient prévues, le projet, renvoyé devant les Commissions parlementaires, ne fut jamais voté. La base des pourparlers avec l'Allemagne disparaissant, le début de juillet arriva sans qu'aucun accord eût été conclu.

On décida de continuer les pourparlers sur la base du tarif français alors existant, mais l'Allemagne acceptait et le Parlement français autorisait, par la loi du 28 juillet 1927, la modification de nos droits par simple décret. Les droits appliqués aux principales importations allemandes furent ainsi relevés par rapport au tarif en vigueur, tout en restant largement en dessous des prévisions du projet Bokanowski, et c'est dans ces conditions que la France put se mettre d'accord avec l'Allemagne.

§ 2. Le traité fut signé le 17 août 1927. Les contractants s'accordaient réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée, d'une façon générale et inconditionnelle, ce qui était, de la part de la France, une nouveauté décisive car elle abandonnait ainsi définitivement l'essai qu'elle avait fait après la guerre d'une politique de réciprocité.

Une seconde caractéristique de l'accord était la consolidation de nombreux droits, autre innovation dans la politique douanière de la France, qui n'avait jusque-là consolidé les droits que d'une façon exceptionnelle.

Les industries les plus exposées à la suite de l'accord furent en Allemagne la viticulture et l'agriculture en général, puis les textiles et la construction mécanique. Le textile, reconstitué depuis 1925 à l'abri des douanes, était en état de soutenir la concurrence ; d'autre part, les accords de l'industrie métallurgique, dont le célèbre cartel de l'acier, permettaient la mise en présence des deux industries française et allemande. En France, les industries qui soutenaient le choc étaient la construction mécanique, et l'industrie chimique que la guerre et l'après-guerre avaient puissamment développée.

Il restait pour la France à achever définitivement la révision douanière commencée à l'occasion du traité franco-allemand, dont l'application intégrale, en ce qui concerne le traitement de la nation la plus favorisée commençait au 15 décembre 1928. Ce fut l'œuvre de l'*additif douanier* de mars 1929, qui remaniait partiellement la protection industrielle et agricole (1).

III. — Le Bilan de 1927-1928

Le traité franco-allemand fut suivi par toute une série d'accords commerciaux, qui achevèrent de rendre à l'Europe un statut économique contractuel. L'application de notre nouveau tarif nous obligeait en effet à négocier avec un certain nombre de pays, dont quelques-uns avaient même élevé des protestations au nom du principe de non-discrimination. D'où les accords avec les Etats-Unis, la Suisse, la Belgique, l'Italie, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, conçus dans un esprit libéral et basés sur la clause de la nation la plus favorisée. Par l'octroi général de

(1) Voir l'Historique détaillé de la politique douanière française dans le *Cours pour le Doctorat*, 1928-1929, de M. Allix, professeur à la Faculté de Droit de Paris.

cette dernière, notre tarif minimum devenait le droit commun pour la plupart de nos voisins européens, ce qui nous permit en outre de supprimer l'obligation des certificats d'origine.

D'autres pays enfin avaient procédé à la refonte de leurs tarifs et à la conclusion d'accords commerciaux. Ainsi en était-il de l'Allemagne, dont le tarif fut révisé, principalement pour équilibrer la protection agricole et la protection industrielle, équilibre qui fut réalisé au plus bas, c'est-à-dire en abaissant la seconde et non pas en augmentant la première ; l'Allemagne concluait d'autre part des accords commerciaux avec l'Afrique du Sud, la Yougoslavie, l'Estonie, l'U. R. S. S. et elle était en pourparlers avec la Pologne, le Japon, la Grèce.

D'une façon générale, si les tarifs étaient finalement plus élevés qu'après la Conférence Economique, celle-ci avait certainement eu pour effet de freiner le mouvement. Dans plusieurs pays, en effet, on était revenu à des mesures beaucoup moins protectionnistes que celles qu'on avait projetées auparavant, ou même on s'était refusé à une augmentation des droits, notamment au Danemark, en Norvège, en Australie. Dans d'autres encore, la protection n'avait été accrue que pour s'adapter aux modifications survenues dans la situation monétaire.

Bref, à sa première réunion, en mai 1928, le Comité Consultatif, chargé de suivre l'application des recommandations de la Conférence Economique Internationale pouvait légitimement espérer que l'on avait atteint le plafond des élévations tarifaires, et que l'on allait pouvoir s'orienter hardiment sur la pente contraire, par l'action autonome et collective des Etats (1).

IV. — Le Bilan de 1928-1929

Les espérances en un mouvement des tarifs dans la direction opposée furent malheureusement déçus. Au

(1) C. 217, M. 73, 1928, II. *Rapport du Comité Consultatif Economique sur sa première session.*

Voir aussi C. C. E. 7. *Application des Recommandations de la Conférence Economique Internationale de mai 1927 à mai 1928.*

cours de la période qui s'étendit entre la première et la deuxième réunion du Comité Consultatif, se manifestèrent au contraire de fâcheuses tendances à un renforcement protectionniste. La politique tarifaire comme la politique contractuelles des Etats semblait revenir aux errements qui avaient précédé 1927.

§ 1. En Autriche, en Bulgarie, en Hongrie, au Danemark, en Pologne, en Grèce, en Italie, en Norvège, on constate des relèvements de droits. De grands produits sont frappés d'un surcroît de protection : en Autriche, les céréales, les graines, le bétail, la margarine ; en Italie, le froment, la farine, la semoule. Le sucre, dont le marché est sujet à une crise dont nous reparlerons, est protégé davantage en Allemagne, en Autriche, en Italie.

Dans plusieurs pays, enfin, de nouveaux tarifs sont à l'étude, et presque partout des relèvements sont envisagés. Ainsi en est-il en Espagne, au Brésil, en Egypte, en Finlande, au Mexique, au Portugal, en Roumanie, en Turquie, en Suède, aux Etats-Unis.

Les projets de ces derniers sont particulièrement alarmants. Déjà munis d'un tarif ultra-protectionniste (Tarif Fordney, 1922), ils préparent, en vertu de la clause du « flexible tariff » — flexible comme le coude, vers le haut, a-t-on dit — un relèvement général des droits sur les matières premières, les produits agricoles et les produits industriels.

La Grande-Bretagne elle-même, ô stupeur, voit s'amorcer dans le pays une véritable campagne protectionniste. On fait valoir la situation de certaines industries, soumises sans défense aux attaques du continent. La métallurgie, qui n'est pas entrée dans les cartels européens, est particulièrement exposée. Le gouvernement reçoit en juillet 1928 une délégation de métallurgistes et de 200 membres du parti conservateur, qui viennent demander la protection pour cette industrie. Les fabricants de lainages légers du Yorkshire, l'industrie de la poterie, font une demande analogue.

Le Gouvernement refuse, mais promet cependant une modification de la procédure d'enquête organisée par la

loi de sauvegarde des industries. Un Comité est nommé pour enquêter sur la question de la sauvegarde et de la protection des industries (Comité Balfour). Il conclut en faveur d'un tarif uniquement fiscal. Il n'admet même pas une protection de caractère « compensatoire », équilibrant notamment les prix de la main-d'œuvre en Angleterre et à l'étranger : un tel système est déclaré pratiquement et théoriquement impossible. La sauvegarde doit être limitée quant à sa durée d'application et quant au champ d'activité de l'industrie protégée. Les droits protégeant les *Key industries* doivent être périodiquement révisés.

L'Angleterre reste donc officiellement fidèle à la politique libérale qu'elle a suivie depuis trois quarts de siècle. Néanmoins le problème d'une modification de cette politique dans le sens de la protection ou du moins de la préférence impériale passionne le pays. Au cours de la campagne électorale, les discussions continuent. Tout en maintenant une distinction très artificielle entre la « sauvegarde » et la « protection », et en soutenant que l'Angleterre n'a rien changé à sa politique libérale — thèse insoutenable, si l'on songe que de nombreux produits industriels ont été frappés du jour au lendemain de droits de 33 % — on fait valoir l'exemple des Etats-Unis, où le *standard of life* est très élevé, grâce à la protection. On déclare que les droits de douane obligeront les industries étrangères à s'installer en Angleterre et à faire ainsi travailler ses chômeurs (1).

§ 2. L'action bilatérale pour l'abaissement des tarifs n'est pas plus encourageante que l'action autonome. Les traités de commerce sont plus nombreux que dans la période de mars 1927 à mai 1928, car ils sont au nombre de 42 au lieu de 30. Mais, la majorité, soit 36 traités, ne comporte pas d'arrangements tarifaires : l'année précédente, 14 seulement étaient de cette nature. Un certain nombre d'entre eux procèdent à la déconsolidation des droits, afin de procéder ensuite à des relèvements. L'Es-

(1) Voir E. Pollet : *La politique douanière anglaise*. Revue Economique Internationale, mars 1929.

pagne se dégage de toutes ses anciennes obligations conventionnelles pour mettre en vigueur son nouveau tarif ; l'Autriche et la Yougoslavie déconsolident entre elles de nombreux droits.

Enfin, la plupart de ces traités sont conclus à courte durée : arrangements provisoires, accords pour un an, accords sans fixation de terme, qui pourront être dénoncés à volonté par une partie. Le Comité National Autrichien de la Chambre de Commerce Internationale a calculé qu'avant la guerre, sur 196 traités, 112 étaient conclus pour 5 ans et 139 dénonçables moyennant préavis d'un an, alors que sur 307 traités d'après-guerre analysés par le Comité, 40 seulement sont conclus pour 5 ans, et 52 peuvent être dénoncés sur préavis d'un an.

Le Comité Consultatif constatait à sa deuxième session que les recommandations de la Conférence Internationale en ce domaine étaient restées à l'état de vœu.

Ajoutons enfin qu'en face de ces médiocres efforts de l'Europe pour une politique conforme à ces recommandations, la politique suivie par les Etats-Unis d'Amérique est plus déconcertante encore. Résolus à vivre sur eux-mêmes afin d'être indépendants du reste du monde aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine politique, à garder un niveau de salaires et de vie très élevé, à rationaliser l'industrie et le commerce nationaux, les Etats-Unis sont déjà nantis d'une *super-protection* dont la charte la plus récente est constitué par le tarif Fordney de 1922. Cette protection, qui a eu pour effet de les reléguer au vingt-cinquième rang quant au chiffre d'importation par tête d'habitant (1), il semble cependant en 1919 qu'ils ne vont plus s'en contenter.

De nouvelles demandes de protection sont faites par diverses industries et motivent une longue enquête d'un Comité de la Chambre des Représentants.

En mai 1929, au moment où va se réunir le Comité Consultatif, un projet de revision douanière est présenté

(1) *Memorandum sur la production et le Commerce*, Genève 1927.

devant cette dernière. La presque totalité du tarif fait l'objet de relèvements parfois importants. Matières premières, produits agricoles et produits industriels sont atteints. Les exportations de la plupart des pays d'Europe vont subir une entrave plus considérable que jamais. Une telle intransigeance risque d'avoir dans l'Ancien Monde de fâcheuses répercussions. Est-ce le moment pour les pays d'Europe de cesser de se défendre quand, à l'abri d'une protection sans précédent, leur plus puissant rival va pouvoir accroître ses efforts déjà manifestes pour une expansion économique mondiale ? Vont-ils pouvoir s'accorder entre eux des faveurs qui leur seront exigées par lui au nom du principe de non-discrimination. Vont-ils au contraire poursuivre leur action collective vers une union économique plus étroite, et risquer alors d'opposer sans remède deux blocs économiques dans une lutte sans doute inégale et en tout cas déplorable ?

L'ensemble de la situation considérée en mai 1929 par le Comité Consultatif était donc peu encourageant. La situation tarifaire était à peu près ce qu'elle était auparavant et les tendances qui se manifestaient étaient dirigées non pas vers une réduction, mais vers une élévation du niveau de la protection. Si ces mouvements continuaient, déclarait le Comité, ils pourraient acquérir une force convergente, et ramener le monde à une nouvelle période de concurrence tarifaire pareille à celle qui avait précédé la Conférence de 1927.

CHAPITRE IV

LES ÉTUDES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE SYSTÈMES TARIFAIRES ET MÉTHODES CONTRACTUELLES

Laisser aux gouvernements le soin de mettre en pratique les recommandations de la Conférence de 1927, cela ne saurait suffire. Aucun engagement juridique ne les y contraint. Quant aux raisons théoriques qui pourraient les y pousser, elles n'ont pas encore la force de vaincre les égoïsmes nationaux : l'expérience l'a prouvé. Enfin, l'abaissement des barrières douanières par l'action autonome et l'action bilatérale des Etats risque d'être fragmentaire et désordonnée, le simple principe de l'interdépendance des politiques nationales n'étant pas de nature à garantir la coordination des mesures prises pour l'appliquer.

Pendant des siècles la politique économique s'est basée sur l'action autonome et l'action bilatérale, mais ce ne sont en définitive qu'anciennes méthodes. La Société des Nations, d'essence universelle, a tracé le plan d'une action économique générale. Deux conséquences dérivent de ce principe. D'une part l'œuvre capitale qui ouvrira l'ère nouvelle dans les rapports internationaux doit être l'élaboration d'une politique économique qui ne se limite pas à un ou deux Etats, mais qui s'étende à tous, par la conclusion d'accords plurilatéraux et la réussite d'une action collective sur la généralité de l'économie. D'autre part, les anciennes méthodes elles-mêmes, l'action autonome et l'action bilatérale, doivent non seulement être imprégnées d'un esprit nouveau de solidarité internationale, mais diriger leurs efforts pratiques au moyen de principes communs élaborés de concert, en tenant compte cependant des souverainetés nationales inviolables.

Tandis que les gouvernements sont invités avec les instances les plus pressantes à redresser leurs politiques économiques dans le sens de la liberté, comme l'a demandé la Conférence, une tâche considérable est échue à l'organisation Economique Internationale que l'on crée à la même époque, celle de mettre à l'étude d'un côté les méthodes d'action collective, de l'autre les principes fondamentaux d'une politique tarifaire et contractuelle conforme à ses recommandations. Ce ne sera pas une étude toute théorique, mais une construction fondée sur l'expérience même, et sans laquelle l'action collective échouerait. Lorsque ce travail sera mené à bien, la Société des Nations ne se contentera plus d'encourager les gouvernements à atteindre les buts qu'elle leur a proposés, elle les conviera à y parvenir sous ses auspices.

Dès la session de juin 1927, le Comité Economique a reçu, en effet, le mandat de mettre à l'étude les recommandations de la Conférence, mandat qui lui a été confirmé par l'Assemblée de la même année, dont une résolution du 24 septembre l'invite à élaborer, pour la continuation de l'action bilatérale et autonome des Etats, et pour l'instauration d'une action collective, des principes communs de politique.

Donnant suite à cette résolution, le Comité, au cours de ses réunions de 1927, 1928 et 1929, a élaboré avec succès une doctrine commune relative aux systèmes tarifaires et aux méthodes contractuelles, approfondissant particulièrement l'étude de la clause de la nation la plus favorisée. Ce sont les questions qui nous occuperont dans le présent Chapitre. D'autre part, il a poursuivi ses études théoriques relativement à l'action collective pour l'abaissement des tarifs, ce qui fera l'objet de notre chapitre VIII (1).

(1) Document C. 138, M. 53, 1929, II. *Recommandations du Comité Economique concernant la politique commerciale*.

I — Les limites de l'autonomie douanière

Systèmes tarifaires et méthodes contractuelles

Un tarif douanier sert à procurer des ressources au fisc, à protéger les industries nationales ou à compenser leur situation défavorable par nature, il sert enfin à conclure des traités de commerce. C'est sous ce dernier aspect que le Comité Economique a envisagé la question des tarifs. Sa préoccupation essentielle est en effet de substituer aux méthodes néfastes d'après-guerre, une politique économique saine, issue du principe de la solidarité internationale. Dès lors la question des tarifs et celle des méthodes contractuelles ne sont que deux aspects étroitement liés d'un même problème. Les tarifs doivent permettre la conclusion des accords commerciaux et le but de ces derniers doit être d'orienter l'ensemble de la vie économique dans les voies libérales indiquées par la Conférence.

§ 1. La tâche entreprise par le Comité Economique a été facilitée par l'unanimité des tendances de ses membres à reconnaître les principes de 1927 comme devant être la base de leurs travaux et le fondement de la doctrine qu'ils avaient à proposer aux gouvernements.

Mais, aussitôt que l'on quitte le terrain des principes pour examiner les méthodes, la plus grande diversité se manifeste. Dès la conférence de 1927, un court mais substantiel memorandum de M. Serruys, délégué de la France, plus tard Président du Comité Economique, avait analysé d'une façon pénétrante les différentes pratiques de la politique tarifaire des nations. Il distinguait ainsi le tarif autonome, le tarif autonome susceptible de majoration, le tarif autonome réductible par voie de convention, le double tarif, le tarif préférentiel (1). Est-il possible de mettre fin à la disparité des systèmes ainsi employés ? Le Comité Economique s'est vite aperçu qu'il n'en peut

(1) D. Serruys : *Traités de commerce. Systèmes tarifaires et méthodes contractuelles*. Document C. E. I. 37 (Conférence Economique Internationale).

être question, mais il a commencé par porter son effort sur l'analyse des tendances qui sont à la base de ces systèmes.

Or, deux conceptions et deux méthodes s'opposent ; l'une, celle de l'Europe Centrale, est celle des tarifs négociables ; l'autre, celle des pays anglo-saxons, est celle des tarifs autonomes.

Selon la doctrine des tarifs négociables, un Etat établissant son tarif douanier ne doit pas le considérer comme le statut définitif qui règlera ses échanges, mais au contraire comme la base de tractations avec l'étranger destinées à l'aménager de nouveau dans ses diverses parties et par rapport aux différentes nations intéressées. Il fixe en conséquence le taux de ses droits tarifaires en tenant compte à la fois de ses besoins nationaux d'ordre fiscal et économique et des possibilités de négociations qu'il doit se ménager.

Selon la doctrine des tarifs autonomes qui est celle de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, l'Etat qui établit son tarif le fait en toute souveraineté, en toute indépendance, en ne tenant compte que des besoins de son commerce, de son industrie, de son agriculture et de son trésor. Le tarif ainsi établi au mieux de ses intérêts est un tout qui n'est plus modifié ; désormais, aucun pays ne peut demander que les droits en soient diminués, par voie de convention, même s'il offre des avantages en compensation ; aucun traité de commerce ne saurait y apporter des aménagements ou des exceptions. Bref, le tarif n'est pas considéré du point de vue des échanges internationaux ; c'est une mesure d'ordre intérieur ; une simple loi budgétaire en peut modifier les droits.

§ 2. Faut-il choisir entre ces deux systèmes ? Peut-on les concilier ? L'expérience d'après-guerre a montré qu'on ne doit recommander *a priori* ni l'un ni l'autre. Le protectionnisme a su déformer à son profit les méthodes les plus saines ; le Comité Economique constate amèrement qu'il n'a pas seulement agi par la tarification autonome, mais même au moyen des traités bilatéraux que l'on aurait volontiers crus moins favorables à ses desseins.

Dans les deux conceptions de la politique tarifaire autonome et de la politique tarifaire de négociations, il faut faire le départ entre les bons et les mauvais usages qu'on en a faits.

Le système du tarif autonome ne peut être proscrit tant que son application n'est pas de nature à léser le commerce international. Les faibles droits établis en Grande-Bretagne par voie budgétaire — en mettant à part la nouvelle tarification à tendance protectionniste : droits Mac Kenna, etc... — sont infiniment préférables, malgré la conception théorique dont ils relèvent, à certains droits presque prohibitifs établis par convention dans quelques pays d'Europe Centrale. Mais, si l'autonomie douanière aboutit à violer ouvertement la liberté des échanges, ce dont la politique tarifaire des Etats-Unis est le plus éclatant exemple, elle doit être condamnée énergiquement.

Le système du tarif de négociations peut lui-même prêter à de vives critiques. Il est trop souvent arrivé que, sous prétexte d'entamer sur cette base des tractations avec les pays intéressés, un Etat ne se munisse d'un tarif largement supérieur aux besoins de son commerce et de sa production. Si, pour quelque raison, ces tractations n'aboutissent pas, le tarif immodéré est maintenu, avec tous les inconvénients qu'il comporte pour la vie économique nationale et internationale. En outre, la durée d'application en est souvent trop restreinte ; les négociations sont sans valeur si leur résultat peut être modifié au bout de quelque temps par un changement du tarif sur lequel elles sont fondées. Plus fâcheuse encore est la pratique qui consiste à appliquer immédiatement un tarif élevé, conçu en vue des négociations futures ; aussi longtemps que celles-ci n'ont pas abouti, les importations étrangères sont soumises à un régime des plus préjudiciable. Enfin, le système du tarif de négociations peut être faussé dans son principe par l'application d'un double tarif dont le tarif minimum est irréductible : un tel tarif doit être assimilé à un tarif autonome intangible.

§ 3. Le Comité Economique qui compte dans son sein

les tenants de l'un et l'autre système allait-il aboutir à quelque résultat ? Nous allons voir ici la méthode prudente en même temps que réaliste qu'il a employée dans ces études. Plus soucieux de résultats pratiques que de considérations théoriques, il s'est efforcé de trouver un compromis entre les deux politiques opposées, ne pouvant condamner l'une d'elles sans se heurter aux résistances des habitudes et des traditions nationales. Il trouva la base d'un compromis dans le principe de l'interdépendance des politiques nationales proclamé en 1927 : il faut considérer comme élément essentiel de tout programme d'exécution, le principe de l'action parallèle des nations. Que chacune d'elles agisse « non seulement en tenant compte de sa position propre, mais en fonction de son intérêt à voir aboutir l'ensemble du plan tracé par la Conférence ». L'essentiel est de mettre en application ce principe, en veillant à ce que dans la pratique les peuples s'accordent un traitement véritablement équitable.

Les rapporteurs que le Comité Economique avait nommés pour l'étude de la question avaient délibérément marqué leur préférence pour le système des tarifs de négociations. Soucieux d'impartialité, le Comité lui-même déclare que le système contraire des tarifs intangibles n'est pas opposé aux résolutions de la Conférence de Genève, aussi longtemps du moins que ces tarifs sont établis avec la modération qu'elle a préconisée et qu'ils offrent de ce fait aux autres pays des avantages dont ceux-ci peuvent se féliciter. Mais, la politique des Etats qui, ayant établi des tarifs intolérables pour les autres pays, se refusent, au nom de leur liberté douanière, à envisager une réduction par voie de négociations, ou qui s'autorisent de ce principe pour soumettre le commerce des autres pays à de perpétuelles variations, est incompatible avec la politique commerciale que les résolutions de Genève ont recommandé. C'est pourquoi le Comité demande à ces Etats, comme un minimum, de donner au commerce international certaines garanties essentielles : 1°) ils devraient être prêts à examiner les représentations de tout Etat qui pourrait se juger lésé à la suite des mesures qu'ils ont prises; 2°) ils devraient, dans la mesure

où ils le jugent possible, édicter des tarifs pour de longues périodes, puisque par ailleurs ils se disent dans l'impossibilité de fixer leurs tarifs par voie d'accords.

Mais en sens inverse, le Comité demande aux Etats qui pratiquent le système des tarifs de négociations : 1°) de ramener la marge de négociations à une proportion modérée; 2°) d'éviter de mettre le tarif en application avant d'avoir entamé les négociations; 3°) de conclure à longue durée les accords commerciaux établis sur la base du tarif et d'établir le tarif lui-même pour plusieurs années, afin d'éviter que son expiration ne vienne faire cesser à tout moment le statut contractuel qu'il a permis de réaliser.

Soumises au Conseil au mois de juin 1928, ces premières recommandations du Comité Economique concernant la politique commerciale n'allaient-elles pas rencontrer de résistance ? Il était à craindre notamment que le représentant de la Grande-Bretagne ne refusât de donner l'adhésion de son gouvernement à un système comportant l'engagement de négocier avec l'étranger au sujet des élévations de droits qu'elle édicterait à l'avenir, ou au moins de se prêter à l'examen des représentations faites par un Etat lésé par ces mesures. Il n'en fut rien, cependant. A sa séance du 7 juin 1928, le Conseil recevait l'adhésion du représentant du Royaume-Uni, et par conséquent du Boarf of Trade consulté, à une politique qui était dans une certaine mesure opposée à ses principes traditionnels.

Rien ne peut mieux souligner l'intérêt des recommandations du Comité et le sens pratique que ses membres avaient su montrer, sous la présidence du délégué de la France, M. Serruys, dont le rôle dans l'élaboration de la politique commerciale de la Société des Nations ne saurait être trop apprécié.

II. — La clause de la nation la plus favorisée en matière douanière

Il était naturel que la Société des Nations, qui se propose d'unifier et de stabiliser les tarifs, recommandât la géné-

ralisation de la clause de la nation la plus favorisée. Lorsque cette clause joue entre un certain nombre de nations, toute faveur accordée par l'une quelconque d'entre elles s'étend automatiquement à toutes les autres, et ainsi se produit l'unification du tarif conventionnel qui règle leurs relations commerciales. Nous en avons donné un exemple en parlant des traités de commerce conclus par la France, en 1927 avec l'Allemagne, l'Autriche, etc... L'égalité de traitement est désormais réalisée entre ces nations ; l'unification des tarifs s'établit au plus bas ; l'exportateur n'a plus à faire le calcul des avantages qu'ont sur lui ses concurrents, puisqu'ils sont traités de la même façon que lui-même.

La clause favorise enfin la stabilité des tarifs. En son absence, il est toujours à craindre qu'un Etat n'accorde à un concurrent quelque faveur exceptionnelle, dont lui-même ne jouira qu'en accordant en compensation un avantage analogue. De pareilles modifications dans les rapports commerciaux ne sont plus à craindre dès le moment où la clause assure l'égalité des tarifs conventionnels ; les rectifications nécessaires sont faites à des dates prévues, à des intervalles réguliers.

C'étaient là quelques-unes des considérations qui avaient amené la Conférence de 1927 à proclamer que l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée « constitue un élément essentiel du développement libre et normal des échanges entre les Etats ». Mais ce principe étant reconnu, il fallait en faciliter l'exécution et une tâche particulièrement délicate incombait au Comité Economique, celle d'établir une *formule-type* de la clause, pour préciser la portée des engagements qu'elle comporte et de mettre ainsi une fin à toutes les difficultés que cette question avait soulevées. Depuis la fin du XIX^e siècle, la clause n'a cessé de prendre de l'importance dans les relations économiques internationales sans que l'on ait pu cependant se mettre d'accord sur l'étendue de son application et les conditions de son octroi.

§ 1. *L'octroi du traitement de la nation la plus favorisée.*
— Nous retrouvons ici les deux doctrines que nous avons

rencontrées en matière tarifaire. Il était naturel que des conceptions différentes en ce domaine fussent liées à des conceptions différentes au sujet de la nation la plus favorisée. Le Comité Economique de son côté, devait coordonner avec soin les solutions qu'il apportait à ce problème particulier avec la doctrine qu'il avait élaborée en ce qui touche les tarifs et les méthodes contractuelles. Il y avait opposition, cette fois-ci, sur le point de savoir à quel moment doit être accordée la clause : avant ou après des négociations ?

Les partisans de l'autonomie tarifaire, se refusant d'une manière générale à toute négociation pour l'application de leur tarif, considèrent le traitement de la nation la plus favorisée comme un droit qui ne saurait être contesté, qu'on ne saurait marchander. Les tenants de la politique contractuelle estiment au contraire que l'octroi de la clause est un aboutissement ; c'est le couronnement logique d'un accord préalable sur les tarifs. Comment la clause jouerait-elle dans le sens de l'égalité si elle était accordée avant toute entente tarifaire ? Cette entente ne se réalisant pas, un Etat se verrait, en vertu de l'engagement qu'il a pris, obligé d'accorder à son contractant le traitement favorable qu'il accorderait aux tiers et serait soumis en retour à toutes les élévations ou les modifications de tarifs qu'il plairait à ce dernier d'établir. La clause aurait pour effet de créer à son égard le traitement de la nation également défavorisée.

Le Comité Economique, comme précédemment en matière tarifaire, ne recommanda aucune de ces deux doctrines en condamnant l'autre, mais élabora un compromis de fait. Les deux doctrines, celle de l'autonomie et celle des tarifs de négociations aboutissent en effet aux mêmes résultats en ce sens que pour l'une et l'autre l'idéal est l'octroi de la clause, pourvu que soit réservé le droit de reviser l'accord intervenu au cas où l'on se heurterait à des droits prohibitifs ou à une injuste discrimination de l'autre partie. Le Comité a donc pu constater que l'unanimité se faisait sur une doctrine proclamant « que l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée doit être la norme, le refus de cette garantie ou l'institution correspondante d'un régime différentiel ne devant

intervenir que dans le cas des Etats qui se refusent à une politique tarifaire équitable ou ont recours à des pratiques discriminatoires ».

§ 2. *La formule type de la clause.* — Ce principe étant posé, il restait une fois de plus à préciser les modalités d'application pratique de la doctrine de compromis, et pour cela il fallait essentiellement définir la portée et les conséquences normales de la clause en matière douanière. En janvier 1929, les travaux du Comité Economique aboutissaient sur ce point à la publication d'une formule qui allait être recommandée aux Etats par le Conseil du mois de mars.

La formule commence par définir le domaine de la clause en matière douanière :

« Les Hautes-parties contractantes conviennent de s'accorder réciproquement le traitement inconditionnel et illimité de la nation la plus favorisée pour tout ce qui concerne les droits de douane et tous droits accessoires, le mode de perception des droits, ainsi que pour les règles, formalités et charges auxquelles les opérations de dédouanement pourraient être soumises ».

Puis vient la définition des produits importés ou exportés soumis au traitement le plus favorable et les obligations négatives que ce traitement comporte :

« En conséquence, les produits naturels ou fabriqués originaires de chacune des Parties Contractantes ne seront en aucun cas assujettis, sous les rapports susvisés, à des droits, taxes ou charges autres ou plus élevées, ni à des règles et formalités autres ou plus onéreuses que ceux auxquels sont ou seront assujettis les produits de même nature originaires d'un pays tiers quelconque.

« De même les produits naturels ou fabriqués exportés du territoire de chacune des Parties Contractantes à destination du territoire de l'autre partie ne seront en aucun cas assujettis, sous les mêmes rapports, à des droits, taxes ou charges autres ou plus élevés, ni à des règles et formalités plus onéreuses que ceux auxquels sont ou seront assujettis les mêmes produits destinés au territoire d'un autre pays quelconque ».

La formule énumère enfin les avantages positifs qui doivent être octroyés automatiquement, en vertu de la clause, et les conditions exceptionnelles où la clause ne joue pas à l'égard d'un Etat déterminé :

« Tous les avantages, faveurs, privilèges et immunités qui ont été ou seront accordés à l'avenir par l'une des deux Parties Contractantes dans la matière susdite aux produits naturels ou fabriqués originaires d'un autre pays quelconque seront, immédiatement et sans compensations, appliqués aux produits de même nature originaires de l'autre Partie Contractante ou destinée au territoire de cette partie.

« Sont exceptées, toutefois des engagements formulés au présent article, les faveurs actuellement accordées ou qui pourraient être accordées ultérieurement à d'autres Etats limitrophes pour faciliter le trafic frontière, ainsi que celles résultant d'une union douanière déjà conclue ou qui pourrait être conclue à l'avenir par l'une des Parties Contractantes ».

Le Comité Economique ne s'est donc pas contenté d'une formule synthétique telle qu'on en rencontre dans certains traités, formule qui aurait simplement posé le principe du droit de chaque Etat à bénéficier des faveurs accordées aux tiers, et qu'il aurait fallu accompagner de tous les détails d'interprétation nécessaires. Il a élaboré une formule détaillée, susceptible d'être désormais introduite telle quelle dans les traités à conclure, indiquant en termes clairs et explicites la substance même de la clause.

§ 3. *Analyse de la doctrine du Comité. — Les Principes.* — La formule proposée comme type par le Comité s'accompagne néanmoins d'un commentaire assez long, insistant sur les principes essentiels qui président à l'octroi du traitement le plus favorable et sur certains détails d'application.

Le principe fondamental de la doctrine du Comité est que la clause doit être *inconditionnelle*. Tout avantage accordé par un Etat à un tiers doit être immédiatement accordé au contractant, sans qu'il puisse en exiger une compensation. Qu'est-ce que le traitement *conditionnel* de

la nation la plus favorisée ? C'est en réalité une combinaison du système dit de « réciprocité » avec celui du traitement le plus favorable. Le système de la réciprocité veut que les avantages accordés par un Etat à son contractant soient limités par l'étendue de ceux que ce dernier lui accorde lui-même : A accorde à B ce que B accorde à A ; c'est le principe *do ut des*. Combiné avec le principe du traitement le plus favorable, c'est-à-dire avec un système qui met en jeu non plus deux, mais plusieurs Etats, le système de la réciprocité aboutit aux résultats suivants : Un Etat vient d'accorder à des tiers certains avantages ; il ne l'a fait qu'en obtenant en retour des avantages corrélatifs. Mais il est lié par la clause de la nation la plus favorisée avec un autre pays ; si la clause joue sans réciprocité, ce dernier bénéficiera gratuitement, lui, des concessions faites à autrui. Si, au contraire, la réciprocité est exigée, l'extension des avantages concédés aux tiers ne se produit plus à son égard, elle est subordonnée à l'octroi par lui d'avantages équivalents à ceux qu'il reçoit.

On voit sans peine les inconvénients d'un tel système. Non seulement il conduit à de perpétuels marchandages, et met fin au nivellement automatique des tarifs conventionnels, qui est l'idéal du Comité Economique, mais il n'est que le camouflage de la discrimination. Il peut être très difficile, en effet, de trouver un avantage équivalent à celui que le partenaire accorde aux tiers ; il est surtout trop facile à ce dernier d'exiger comme contre-partie de ce qu'il accorde un avantage que son co-contractant est dans l'impossibilité de lui octroyer lui-même en retour. Enfin, le traitement conditionnel de la nation la plus favorisée est un excellent moyen pour une nation dont les tarifs sont élevés de ne pas se prêter à la généralisation d'une politique libérale pratiquée par ses voisins ; il est donc directement en opposition avec les recommandations de la Conférence de 1927.

« Le premier principe essentiel contenu implicitement dans la conception du traitement de la nation la plus favorisée, conclut le Comité Economique, est que ce traitement doit être *inconditionnel* ».

D'autre part, pour assurer le libre jeu de la concurrence

et pour empêcher que les discriminations ne réapparaissent, il est nécessaire que la clause soit non seulement inconditionnelle, mais illimitée, c'est-à-dire qu'elle s'applique à l'ensemble du tarif des Etats contractants ».

Ce principe est destiné lui aussi à mettre fin à certaines pratiques restrictives qui faussent le jeu normal de la clause. Certains Etats, en effet, n'ont accordé le traitement de la nation la plus favorisée, dans leurs traités de commerce qu'à des listes limitatives de produits, le reste du tarif étant soustrait à son application. Comme le dit le Comité Economique, il n'y a là qu'une discrimination, une atteinte à l'égalité des Etats. Des pays se trouvent, en effet, frustrés des avantages auxquels la clause leur donnait droit, tandis que des concurrents plus heureux en bénéficient. Le pays qui se livre à cette répartition arbitraire de ses faveurs, prend en réalité des mesures de protection en écartant ses rivaux les plus dangereux. Le Comité fait remarquer très justement qu'on ne saurait objecter le consentement du co-contractant : ce dernier acceptera, en effet, une clause restreinte de la nation la plus favorisée, s'il apprend qu'en cas de refus, aucune faveur ne lui sera plus accordée, ou même que le tarif général lui sera appliqué, aucun accord ne pouvant être conclu.

« De ce qui précède, on peut déduire que la clause doit être, non seulement inconditionnelle, mais encore illimitée, c'est-à-dire applicable à toutes les marchandises que deux pays échangent ou peuvent échanger ».

§ 4. *Champ d'application de la clause.* — Encore faut-il préciser ce qu'on entend par « matière douanière ». L'interprétation de cette expression ne soulève pas de difficultés, excepté toutefois deux questions assez discutées que ce Comité s'est efforcé de résoudre.

Selon l'usage général, la matière douanière s'entend du taux des droits d'importation et d'exportation et des droits accessoires perçus à l'entrée ou à la sortie, du mode d'application de ces droits et en général de toutes les charges, formalités et règles inhérentes aux opérations douanières de toutes espèces. Le Rapport du Comité énumère par exemple les règles relatives au traitement des bagages

des voyageurs ou des échantillons appartenant aux voyageurs de commerce, les modalités et les délais de recours aux autorités administratives, judiciaires et arbitrales contre les décisions de la douane relatives à l'application des tarifs.

Le Comité, avons-nous dit, avait à résoudre ici deux problèmes relatifs à l'interprétation de la clause qui avaient longtemps été une source de controverses entre les Etats.

Tout d'abord, la clause s'applique-t-elle aux prohibitions d'importation et d'exportation ? La question s'est posée fréquemment pendant et après la guerre, où l'interdiction à certaines marchandises de passer la frontière d'un pays à l'entrée ou à la sortie n'était qu'un des multiples aspects de la politique protectionniste. Un pays A applique à B une prohibition qui n'existe pas vis-à-vis de C. Or, A et B sont liés par un traité par lequel ils s'accordent le traitement de la nation la plus favorisée. B peut-il se prévaloir de cette clause pour exiger de A le même traitement que C ? Pendant cette période anormale, qui tend à cesser aujourd'hui, la plupart des Etats refusaient de faire jouer la clause dans le cas qui nous occupe, ou n'en accordaient le bénéfice qu'en échange d'avantages réciproques, et dans la limite de contingents déterminés. Une prohibition est, en effet, une mesure tout-à-fait exceptionnelle et d'une gravité telle qu'un Etat ne la prend généralement que dans des circonstances extraordinaires. S'il y fait exception à l'égard d'un certain pays, c'est à cause des conditions particulières à celui-ci. Aussi, le Comité a-t-il reconnu qu'on ne saurait dans ce domaine particulier exiger l'application intégrale du traitement de la nation la plus favorisée : non seulement on rendrait inutile toute prohibition, mais « obliger d'étendre les facilités accordées à un pays déterminé en raison de certaines conditions qui lui sont spéciales à d'autres Etats pour lesquels les dites conditions n'existent pas, cela serait dans un certain sens, en contradiction avec le principe même d'égalité dont la clause s'inspire ».

Le Comité estime donc que la clause-type qu'il a formulée peut en principe ne pas s'appliquer aux prohibitions ;

mais il est souhaitable que les prohibitions subsistant exceptionnellement soient levées dans une certaine mesure et pour des Etats déterminés, ainsi qu'il en a souvent été depuis la guerre. Cette question est d'ailleurs appelée à perdre de son intérêt à l'entrée en vigueur de la Convention dite des prohibitions.

La seconde question dont le Comité s'est occupé particulièrement est relative aux importations et exportations temporaires. Il n'y a aucune difficulté relativement aux marchandises qui traversent un territoire sans y subir de transformation et qui font l'objet de concession dont le but est seulement de faciliter le commerce international. Dans ce cas, on ne saurait refuser le traitement le plus favorable : aucune différence ne saurait être faite, par exemple, entre les marchandises envoyées par l'Angleterre à une exposition française et réexportées parce qu'elles n'ont pas été vendues, et les marchandises retournant en Allemagne dans les mêmes conditions.

Si, au contraire, les marchandises sont transformées au cours de leur séjour temporaire dans un pays, il y a quelque difficulté. Le Comité Economique a distingué deux cas.

Il peut y avoir d'abord *trafic de perfectionnement actif* : la France accorde, par exemple, une réduction de droits à des matières premières ou des demi-finis étrangers destinés à être transformés et réexportés. Dans ce cas, toute différence de traitement entre deux pays étrangers serait une discrimination. La clause de la nation la plus favorisée doit donc jouer (1).

Le trafic de perfectionnement passif est celui qui résulte de la réadmission en franchise par un Etat déterminé d'une marchandise qu'il a envoyée préalablement à

(1) On peut se demander si le Comité Economique ne se contredit pas quand il ajoute que cependant « lorsque la législation d'un pays fait dépendre ce trafic d'une décision administrative, le pouvoir de l'administration compétente de décider dans chaque cas particulier reste entier ». Tout en appliquant en principe la clause de la Nation la plus favorisée, un Etat pourrait refuser systématiquement l'autorisation administrative aux marchandises d'une provenance déterminée.

l'étranger pour être transformée. La chose se fait généralement en accord avec l'Etat importateur. Certains Etats qui pratiquent ainsi l'exportation temporaire admettent le jeu de la clause de la nation la plus favorisée et ils étendent en conséquence leurs autorisations d'exporter à l'égard de tous les pays qui bénéficient de la clause. D'autres, au contraire, n'admettent pas ici le jeu de la clause, une concession qui pourrait être justifiée à l'égard d'un pays donné pouvant n'avoir aucune raison vis-à-vis d'un autre. Le Comité Economique reconnaît effectivement que la raison du trafic de perfectionnement passif doit être trouvé « dans la situation spéciale réciproque de certains pays déterminés, au point de vue économique, industriel et historique ». Dans ces conditions, le Comité n'a pas cru pouvoir se prononcer pour l'application du traitement de la nation la plus favorisée en cette matière, en remarquant toutefois que « la discrimination doit pouvoir se baser sur des éléments objectifs et non sur des appréciations arbitraires d'un caractère préférentiel ».

§ 5. *Marchandises qui bénéficient de la clause.* — Après avoir établi le champ d'application de la clause, le Comité Economique a précisé les caractéristiques essentielles que doivent présenter les marchandises pour en bénéficier.

Elles doivent d'abord être originaires du pays auquel la clause a été octroyée. Le Comité Economique condamne à ce sujet la pratique qui consiste à n'accorder ce bénéfice qu'aux produits en *provenance* de ce pays, c'est-à-dire à ceux qui en arrivent directement ; on tend ainsi à créer une discrimination défavorable aux marchandises qui passent en transit à travers un pays tiers. Il resterait cependant à préciser quand un produit est originaire d'un pays déterminé. C'est un des problèmes les plus compliqués de la politique commerciale, dans l'état actuel de l'industrie et des transports, où il arrive fréquemment qu'une matière n'atteigne son état définitif qu'après transformation dans différents pays. Le Comité n'a pas cru devoir entrer dans les études très détaillées qu'il faudrait entreprendre en cette matière ; il a cependant envisagé des travaux ultérieurs, si la doctrine par lui établie sur la

clause de la nation la plus favorisée est acceptée dans son ensemble. Mais en tout cas le principe de l'égalité des Etats doit prévaloir ici en tout état de cause, et la clause comporte l'obligation d'appliquer les mêmes critères et les mêmes méthodes pour établir l'origine des marchandises.

En second lieu, les marchandises qui bénéficient du traitement de la nation la plus favorisée doivent être de *même nature*, en ce sens que des produits, quelle que soit leur origine, doivent bénéficier de ce traitement du moment qu'elles possèdent les qualités auxquelles est subordonné l'octroi de ce traitement. Ici encore, la pratique soulève des questions délicates d'application, et les années d'après-guerre ont vu se multiplier dans les conventions commerciales, les discriminations dont il est souvent difficile de déterminer la légitimité. Mais une fois encore, « quels que soient les critères adoptés pour établir à l'égard d'une catégorie de produits que les produits qui y rentrent sont « de même nature », ils doivent être appliqués d'une manière identique à tous les produits de cette catégorie, originaires de l'un quelconque des pays admis au bénéfice de la clause ».

§ 6. *Exceptions à l'application de la clause.* — Bien qu'elle soit illimitée dans son étendue et applicable sans conditions, il est généralement admis que la clause de la nation la plus favorisée ne joue pas dans certaines situations particulières, telles que celles qui résultent d'une union douanière entre deux Etats, ou du trafic entre les zones frontalières.

Une longue tradition a imposé dans les traités de commerce une exception relative aux faveurs que deux Etats s'accordent pour les relations commerciales des zones frontalières. On ne saurait légiférer en la matière d'une façon unique, en dehors des considérations de lieu et de fait, qui ont amené dans la pratique des solutions différentes. L'essentiel était d'exiger une définition aussi précise que possible de l'acception donnée aux termes « trafic particulier » et de limiter les faveurs accordées en tenant compte avant tout du seul but légitime qu'elles peuvent avoir, c'est-à-dire de faciliter les échanges locaux

et de rendre pratiquement possible la vie des populations habitant des deux côtés de la frontière.

Très fréquente est aussi la réserve introduite dans les traités de commerce relativement à l'éventualité d'une union douanière. Si une telle union se produit, il est légitime qu'un Etat refuse d'accorder à un tiers, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, la suppression des droits de douane consentie à l'Etat qui fait partie de l'union avec lui. La clause d'union, remarque le Comité, figure dans un grand nombre de traités et la dérogation au traitement le plus favorable qui en résulte est traditionnellement admise.

Enfin, certains Etats s'accordent des concessions réciproques en raison des liens spéciaux qui les unissent : affinités ethniques, historiques, géographiques. Ainsi en est-il des dispositions connues sous le nom de clause ibérique, clause baltique, clause scandinave, clause sud-américaine, etc.. Toutes ces exceptions, déclare le Comité Economique, sont parfaitement légitimes, pourvu qu'elles soient expressément spécifiées, et que leur portée soit explicitement définie.

Nous en avons ainsi terminé avec les études théoriques entreprises par le Comité Economique au sujet de la politique commerciale.

On ne saurait sous-estimer l'importance des travaux réalisés. Toute pratique doit se baser sur une théorie bien établie ; toute théorie scientifique doit elle-même se fonder sur une langue bien faite, sur des définitions précises et des notions dont la portée est exactement mesurée. L'action du Comité a été capitale ; la clarté qu'il a projetée notamment sur la théorie si controversés du traitement de la nation la plus favorisée valait les développements que nous avons consacrés à la question, développements arides certes, mais qui veulent montrer tout l'intérêt des résultats acquis. Enfin, la méthode employée, soucieuse avant tout de réaliser un compromis de fait plutôt qu'un choix entre les doctrines, contribue à aplanir les oppositions entre les nations et pousse celles-ci dans la voie de l'action concertée, but essentiel proposé aux peuples par la Société des Nations,

CHAPITRE V

LES DÉBUTS DE L'ACTION COLLECTIVE : LA SUPPRESSION DES PROHIBITIONS

La Conférence Economique de 1927, qui veut ouvrir une ère nouvelle dans l'histoire des relations économiques internationales, propose comme méthode fondamentale l'action collective des Etats. La vie moderne, aussi bien dans l'ordre politique que dans l'ordre économique, est tout entière dominée par les notions d'interdépendance et de solidarité. La facilité des transports, la rapidité des communications, l'enchevêtrement des intérêts, mille faits, mille entreprises, mille découvertes resserrent et consolident de jour en jour les liens qui unissent les nations. Chaque pays cependant reste jaloux de son indépendance, plus porté à considérer son intérêt propre que celui de la communauté internationale. Si donc l'action bilatérale ne semble plus suffisante, l'action collective que l'on va essayer de lui substituer ou de lui superposer posera des problèmes délicats et se heurtera dans la pratique à des obstacles sérieux.

Elle devra agir avec persévérance, mais aussi avec souplesse.

I. La première Conférence des Prohibitions La Convention du 8 Novembre 1927

La Société des Nations avait entrepris dès 1924 une œuvre collective d'assainissement de la politique commerciale par la suppression des prohibitions et des restrictions à l'importation et à l'exportation. Mais ce fut seulement en Octobre 1927 que se réunit la première conférence internationale qui devait mettre en discussion le projet de Convention que le Comité Economique

avait soumis au Conseil en Septembre 1926. Entre temps s'était tenue la Grande Conférence Economique du mois de mai (1). L'impulsion donnée par cette dernière à l'œuvre économique de la Société des Nations, l'élan de libéralisme et l'éveil de bonnes volontés qu'elle avait suscités allaient porter leurs fruits, et les modifications subies par l'avant-projet au cours des débats vont nous faire mesurer le chemin parcouru depuis l'époque où la Conférence pour la simplification des formalités douanières n'osait poser que des principes assez vagues.

§ 1. La Conférence que le Conseil avait convoquée pour le 17 octobre 1927, était une Conférence diplomatique, qui réunissait les délégués plénipotentiaires de trente-quatre Etats, membres ou non de la Société. Il s'agissait donc non seulement de reviser le projet du Comité Economique en tenant compte des desiderata des gouvernements, mais de signer une convention dont la mise en vigueur ne serait plus subordonnée qu'à la ratification des pays intéressés. Il apparut dès le début des discussions que l'accord se faisait sans peine sur le principe même de la Convention, c'est-à-dire sur l'abolition des prohibitions : mais les difficultés allaient naître sur la question des réserves dont les Etats voulaient payer leur adhésion.

Le principe était donc la suppression, dans les six mois à dater de la mise en vigueur de la Convention, de toute prohibition à l'importation et à l'exportation. Les signataires s'engageaient en outre à ne pas établir de nouvelles restrictions pendant ce délai et à ne pas tourner cette interdiction en la déguisant sous des règles abusives imposées aux marchandises à l'entrée ou à la sortie de leur territoire.

§ 2. Avant la guerre un résultat semblable avait été atteint par la seule coutume internationale. Dès cette époque cependant, un certain nombre de dérogations au

(1) Voir dans la documentation de la Conférence Economique Internationale le Document C. E. I. 22 relatif à l'*Abolition des Prohibitions*.

principe de la liberté du commerce étaient communément admises. On exceptait les mesures de sauvegarde sanitaire à l'encontre des hommes, des animaux et des plantes, les interdictions destinées à assurer le maintien de la sécurité nationale et de l'ordre public, les prohibitions de produits qui faisaient l'objet d'un monopole à l'intérieur du pays, l'application aux marchandises importées de la réglementation imposée aux marchandises nationales, etc. Il était naturel que le projet de Convention du Comité Economique reprit ces différentes exceptions dans l'énumération de son article 4. Les difficultés s'élevèrent à propos de l'article 5, qui contenait une exception de portée beaucoup plus large.

« Rien, dans le présent Accord, y était-il dit, ne portera atteinte aux droits de tout Etat contractant de prendre à l'importation ou à l'exportation toutes mesures nécessaires pour faire face à des circonstances extraordinaires et anormales, et pour assurer la sauvegarde des intérêts vitaux, d'ordre économique et financier du pays ».

Cette *réserve des intérêts vitaux* était déjà contenue dans la résolution de l'Assemblée de 1924. Le commentaire dont s'accompagnait l'avant-projet du Comité Economique faisait valoir, en effet, la nécessité, que les événements récents avaient suffisamment illustrée, de pouvoir se défendre en période troublée contre le dumping, par exemple, ou contre la perte de substance due à une crise monétaire grave. D'ailleurs, ajoutait le Comité, « il semble bien difficile que les Etats consentent à se dessaisir du droit de définir eux-mêmes les intérêts essentiels de leur économie nationale ».

Devant la Conférence des prohibitions cependant, on ne pouvait manquer de se rappeler les principes proclamés au mois de mai précédent et notamment celui de l'interdépendance des politiques économiques, les mesures douanières ne devant pas être prises en considération des intérêts purement nationaux. D'autre part, l'adjonction des mots « d'ordre économique et financier » rendait plus souple encore, partant plus dangereuse, l'exception générale introduite par l'article 5. Sortir des exceptions énumérées à l'article 4 qui avait déjà, selon certains, la lon-

gueur d'un catalogue, c'était pratiquement mettre en question le principe même de l'article 1.

Mais d'autres Etats s'élevaient à l'opposé pour affirmer leur refus de signer la convention si on ne leur donnait pas la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles de sauvegarde. Le souvenir des crises économiques et monétaires de la période d'après-guerre était trop récent, l'équilibre retrouvé était peut être trop instable encore pour que l'on pût se lier par un engagement que seul aurait justifié le rétablissement d'une situation parfaitement normale.

La voix toujours très écoutée de M. Serruys, alors président du Comité Economique, vint apporter à ce sujet tous les apaisements nécessaires, et l'accord se fit sur une formule de compromis. Aucun pays ne saurait se déclarer sûr d'un avenir sans troubles. Les questions financières et monétaires notamment étaient loin d'être réglées. Il était faux cependant de considérer le projet du Comité comme un véritable catalogue d'exception. Le texte de l'article 5 par l'emploi des termes « circonstances extraordinaires » « anormales », « intérêts vitaux », montrait assez qu'il ne pouvait s'agir que d'exceptions... exceptionnelles. On supprima donc simplement dans cet article les mots d'ordre « économique et financier » qui donnaient à l'exception admise trop d'élasticité, et les termes généraux de l'article 5 furent adoptés en sous-entendant qu'ils devaient être interprétés à la lumière des explications données par le représentant du Comité Economique.

§ 3. Mais, l'évènement le plus considérable de la Conférence devait être l'adjonction d'un nouvel article, l'article 6 qui, pour employer une expression à la mode lorsqu'on parle de pactes internationaux, « bouchait la fissure » ouverte par l'article précédent, en énumérant les exceptions jugées admissibles dans les circonstances actuelles aux termes de l'article 5.

« Les Hautes Parties contractantes, dit l'article 6, reconnaissant qu'il existe pour certaines d'entre elles des situations de fait ou de droit d'où résulte pour ces dernières l'impossibilité de prendre immédiatement, en ce qui

concerne certains produits déterminés, les engagements souscrits aux articles précédents, ont jugé équitable d'autoriser ces Hautes Parties contractantes à faire la réserve de certaines exceptions d'un caractère temporaire auxquelles celles-ci s'obligent à mettre un terme dès que les circonstances qui les motivent auront pris fin... »

L'annexe de l'article 6 énumérait ces exceptions.

Ce texte transformait complètement le système adopté jusque là. Le Comité Economique avait jugé que jamais les Etats ne consentiraient à se dessaisir du droit de définir eux-mêmes les intérêts essentiels de leur économie nationale. C'est cependant ce qu'ils avaient consenti à faire. Les différents pays avaient présenté devant la Conférence un certain nombre de requêtes pour telle ou telle exception : c'était la laisser apprécier elle-même l'usage qui pouvait être fait, dans des conditions déterminées et pour un pays donné, de l'exception générale de l'article 5. La collectivité des Etats se donnait le droit de juger des affaires intérieures de l'un d'eux, et même de ses intérêts essentiels. La souveraineté nationale s'inclinait devant les décisions internationales. Il n'y avait plus à redouter désormais que l'interprétation autonome des nécessités vitales d'un pays ne lui permit de maintenir à sa guise des prohibitions injustifiables : la liste en était établie au mieux des intérêts généraux : le 1^{er} janvier 1928 aucune demande de réserve ne serait plus admise, mais les requêtes présentées jusqu'à cette date devaient être examinées par une Conférence qui se tiendrait en juillet.

§ 4. Ce n'était pas le seul intérêt de la Convention. Son caractère plurilatéral lui donnait une valeur toute particulière. L'évolution accomplie depuis 1925 pouvait ici encore se mesurer. A cette époque la Chambre de Commerce Internationale avait préconisé la rédaction d'une simple clause-type susceptible d'être insérée dans les conventions bilatérales, estimant que la solidarité nécessaire pour mener à bien une Convention internationale ferait défaut. Les débats avaient montré qu'il n'en était pas ainsi. Nous retrouverons plus loin la question du rapport entre la politique internationale d'abolition des prohibitions et les

politiques douanières nationales. Mais il nous faut dès à présent noter que si l'accord plurilatéral pose des questions assez délicates, sa supériorité sur l'accord bilatéral n'est pas niable.

Facilité par le nombre plus restreint des questions à résoudre et des intérêts à contenter, ce dernier trouve précisément dans sa moindre envergure l'obstacle principal à sa réussite. Pourquoi deux pays se priveraient-ils de leurs moyens défensifs et offensifs, lorsque leurs principaux concurrents ne veulent pas eux-mêmes s'y résoudre ? C'est le vice capital de l'action autonome ou bilatérale : chaque Etat attend que son voisin prenne des mesures libérales pour en pouvoir adopter de semblables. Chacun sait qu'un mouvement d'ensemble en ce sens lui serait profitable, mais il ne veut pas s'engager seul dans cette voie sans être assuré d'y être suivi. Ne risque-t-il pas encore de voir exiger en vertu d'accords antérieurs par un pays tiers qui de son côté reste entouré de toute la protection nécessaire et même superflue, le traitement plus favorable que les deux contractants viennent de s'accorder entre eux ?

« Faute d'être universelles, écrit M. Serruys, certaines conventions sont forcément illusoires, les engagements souscrits par certains Etats deviennent inopérants ou intolérables et d'autres Etats s'y dérobent (1) ».

Il faut encore mettre à l'actif de la Conférence l'intérêt que présente le principe même de la suppression des entraves à la liberté du commerce. La situation de fait d'avant-guerre était peut-être meilleure que la situation actuelle. Mais l'engagement de droit de supprimer ces obstacles a une valeur toute particulière. Il ne s'agit plus seulement en effet d'une absence de discrimination et de l'application égale pour tous de prohibitions éventuelles, mais de leur suppression définitive.

§ 5. Enfin, la Convention prévoyait dans son article 8 la solution juridictionnelle des différends qui pourraient s'élever à l'occasion de son application.

(1) D. Serruys : *L'œuvre économique de la Société des Nations*, Revue des Vivants, juin 1929

Si un différend s'élève entre deux ou plusieurs parties au sujet de l'interprétation ou de l'application des dispositions de la Convention sauf pour les articles 4, 5 et 6, les parties, à défaut d'un autre moyen de règlement peuvent, d'un commun accord, demander l'avis consultatif d'un organisme technique de la Société des Nations désigné par le Conseil ou par elles-mêmes. L'avis rendu ne les liera d'ailleurs que si elles sont d'accord pour cela. L'article 8 suggère, en outre, toute autre procédure judiciaire ou arbitrale qui leur conviendrait, par exemple une instance devant la cour permanente de Justice Internationale.

Si le différend est d'ordre juridique, les parties seront dans l'obligation, à la requête de l'une d'elles, de soumettre l'objet du litige à la Cour Permanente de Justice Internationale, ou à tout autre tribunal arbitral de l'endroit. Quant à savoir si le différend est juridique ou non, c'est la Cour ou le Tribunal saisi de l'affaire qui en décidera.

Telles sont donc les principales dispositions de la Convention qui fut signée à la Clôture de la Conférence, le 8 novembre 1927, par 18 Etats et avant janvier 1928 par 8 Etats encore (1). Parmi les Conventions Internationales qui ont été élaborées en matière économique sous l'égide de la Société des Nations, c'est une des plus intéressantes, non seulement par l'importance du sujet abordé, prélude nécessaire à toute démobilitation tarifaire, mais par les méthodes employées et l'orientation donnée aux efforts collectifs des gouvernements (2).

Ajoutons que le principe de l'abolition des prohibitions allait recevoir une application précise et immédiate à l'égard des peaux et des os : nous reparlerons de la Conférence de mars 1928 qui s'occupa de ces matières, lorsque nous traiterons des expériences relatives à l'abaissement des droits de douane pour certains produits.

(1) Voir Document C. 21. M. 12, 1928. II. *Conférence Internationale pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et l'exportation*. Comptes rendus des séances et texte de la Convention, du Protocole et de l'Acte Final.

(2) Voir R. Hoffher : *Les prohibitions douanières à l'importation et à l'exportation*, Revue des Etudes coopératives, janvier-mars 1928.

II. — La deuxième Conférence des Prohibitions Les dérogations et les ratifications conditionnelles

Aussi bien commencée qu'elle fût, cette œuvre allait cependant rencontrer les plus grandes difficultés.

§ 1. Nous avons vu quels efforts avaient été faits au cours de la Conférence d'octobre 1927 pour réduire au minimum le nombre des exceptions au principe général de l'abolition et les possibilités pour les Etats d'en introduire plus tard de leur propre initiative.

Dès la première Conférence, un certain nombre de réserves avaient été admises et inscrites à l'article 6 de la Convention. Mais, en juin 1928, une seconde « Conférence des Prohibitions » se tint à Genève pour examiner les nouvelles demandes présentées par certains gouvernements (1).

Il fallait, dans toute la mesure du possible, s'efforcer de n'admettre que des exceptions d'une étendue strictement limitée et justifiées par une nécessité certaine. Des débats prolongés eurent lieu à ce sujet, les membres de la Conférence, et notamment le représentant de la France, se défendant pied à pied contre l'envahissement des réserves. L'énumération établie en fin de compte par l'Annexe à l'article 6 était cependant assez longue. Deux sortes de dérogations étaient prévues par cet article : les unes, annoncées au paragraphe 1, ont un caractère temporaire, les contractants prenant l'engagement d'y mettre un terme dès que les circonstances qui les motivent auront pris fin. Les autres, prévues par le paragraphe 2, visant le cas où les prohibitions ne comportent pas de répercussions dommageables pour le commerce des autres pays, et sont particulièrement difficiles à supprimer pour ceux qu'elles concernent. La liste de dérogations de l'Annexe comporte donc d'après le paragraphe 1 : *prohibition à l'importation et l'exportation* : houilles et dérivés, pour l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, riz pour le Japon. *A l'importation* :

(1) Deuxième conférence pour l'abolition des prohibitions (5-19 juillet 1928). *Comptes rendus*, document C. 611. M. 187. 1926. II.

colorants pour la Grande-Bretagne et le Japon. A l'exportation : les ferrailles pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Chili, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Roumanie, la Suisse, la Tchécoslovaquie, le Portugal ; les laines fines et le liège brut pour ce dernier pays ; les jets de houblon pour la Tchécoslovaquie, les rosiers pour la Bulgarie, les froments pour le Chili. Au nombre des exceptions prévues selon l'article 8 § 2, figurent : le blé pour l'Italie, le pétrole brut pour la Roumanie, certains minerais pour ces deux pays, le gaz hélium pour les Etats-Unis, les bestiaux et les engrais organiques pour l'Egypte, etc...

Malgré la nécessité de l'article 5 et l'intérêt de l'article 6 qui le complète, on avait l'impression, au cours des discussions, qu'une fois le principe admis, on allait ainsi assister au rétrécissement continu de son efficacité pratique.

La première et la plus importante des dérogations admises concernait l'importation des colorants en Grande-Bretagne. Par l'Acte national du 19 janvier 1921, l'Angleterre avait entrepris de se constituer l'industrie des colorants qui lui avait fait défaut avant et pendant la guerre, en se fermant complètement aux produits analogues du continent. Nous assisterons alors à une série de ricochets, une réserve en amenant une autre, et ainsi de suite. L'Allemagne à son tour oppose la prohibition d'importation et d'exportation qui frappe ses charbons. Cette restriction date de la période troublée de 1919, où on avait essayé, par un ensemble de mesures étatistes, de prolonger pendant la paix la politique économique de la guerre. L'Allemagne prend donc prétexte de la réserve anglaise des colorants et de la nécessité pour elle d'avoir une contre-partie à cette interdiction, pour exiger le maintien de sa prohibition des charbons. La France à son tour ne saurait se trouver sans défense pendant les 5 ans que durera la Convention. Elle subordonnera son consentement à la possibilité de dénoncer cette dernière au bout de trois ans à dater de la signature de la Convention s'il subsiste alors quelqueune des prohibitions de l'article 6.

L'acte britannique des colorants expire en effet à la fin de 1930 : s'il vient à être prolongé, il faut que la France

puisse reprendre sa liberté. Mais on voit les inconvénients d'une telle restriction : on prévoit par ailleurs la mise en vigueur de l'accord le 1^{er} janvier 1930 ; de 1930 à 1931, telle sera peut-être la courte durée de son existence. D'un autre côté, la France devant la prohibition allemande du charbon et le maintien par de nombreux pays énumérés ci-dessus, de la prohibition d'exportation des ferrailles, est obligée pour réserver à sa métallurgie cette matière première importante, d'adopter une mesure analogue.

§ 2. La deuxième Conférence des prohibitions, outre la discussion des réserves demandées par les gouvernements, devait examiner la qualité des adhésions qu'ils apportaient et statuer sur les conditions requises pour la mise en vigueur de la Convention. Au cours des débats, l'interdépendance des politiques nationales ne s'était pas manifestée seulement par la nécessité d'un certain équilibre dans les réserves introduites au principe fondamental ; elle avait conduit à considérer que l'accord dans son ensemble serait inutile si un certain nombre de pays, dont l'importance est prépondérante dans le commerce international ou dans les échanges propres aux pays signataires, refusaient de s'y soumettre. Dès 1925, la Chambre de Commerce Internationale avait exprimé cette opinion. « Un accord ne pourrait avoir de valeur pratique, disait-elle, que si tous les Etats sans aucune exception l'adoptaient ; autrement la ratification pourrait être dangereuse pour les Etats qui y adhéreraient par rapport aux Etats qui retarderaient ou refuseraient leur adhésion (1) ». C'est pour sacrifier à cette nécessité qu'il avait fallu introduire dans la Convention les exceptions générales ou particulières que nous avons étudiées, afin de concilier les deux tendances opposées qui se manifestaient, l'une en faveur d'une obligation étroite que quelques Etats auraient souscrite, l'autre en faveur d'un accord comportant de larges dérogations qui l'eussent rendu accessible à tous. Mais il importait néanmoins de déterminer une quantité minimale d'adhésions pour la mise en vigueur de l'accord, qui fut

(1) C. C. I. Résolution du 6 novembre 1925, citée par R. Hoffher, *op. cit.*

fixée à 18 par la deuxième Conférence dans l'article C de l'Accord complémentaire ; c'est avant le 30 septembre 1929 que les 18 ratifications ou adhésions devaient être acquises, aux termes de cet article.

§ 3. Mais un nouvel obstacle surgissait ici. La Convention proposée à la signature des gouvernements ne tenait peut-être pas suffisamment compte de certaines entraves à la liberté douanière dont la subsistance était de nature à compromettre les résultats acquis dans le champ limité des prohibitions.

Elle s'était confinée sur ce dernier terrain, elle avait isolé le problème, alors que les mesures d'interdiction ou de restriction à l'entrée et à la sortie des marchandises s'insèrent dans tout l'ensemble de la politique contractuelle et de la politique autonome des Etats.

Du point de vue de la politique contractuelle, certains Etats se demandaient si la clause de la nation la plus favorisée qu'ils avaient accordée à des Etats tiers, allait pouvoir jouer si ceux-ci ne signaient pas eux-mêmes la convention. On demanda à ces Etats de ne pas trop compliquer la tâche, en remettant à plus tard la solution de la question, qui d'ailleurs était soumise au Comité Economique, et l'on rappela le précédent de la Conférence sucrière de Bruxelles, où la même question s'était posée à l'occasion de l'abolition des primes.

Du point de vue de la politique autonome, le problème était plus délicat. A quoi bon supprimer les prohibitions, en effet si l'on tolère des droits prohibitifs ? Un pays à tarif réduit peut-il supprimer ses dernières armes vis-à-vis de ses concurrents, qui restent puissamment protégés ? Ce ne sont pas seulement les droit de douane qui peuvent jouer le rôle des prohibitions, mais encore les formalités d'ordre administratif ou la réglementation relative aux marques d'origine, à la protection sanitaire, etc... Un certain nombre de ces questions ne suscitèrent pas de difficultés. Le problème théorique du protectionnisme administratif était à l'étude au sein du Comité Economique, qui voulait ainsi compléter l'œuvre de la Convention de 1923 sur les formalités douanières. Quant aux mesures de précaution sanitaire ou aux conditions d'importation

des animaux, trop souvent employées par certains Etats comme moyen de défense contre les importations de bétail étranger, la Conférence, jugeant que le problème était en dehors de sa compétence, émit le vœu qu'une Conférence spéciale fut convoquée pour résoudre ce point particulier du protectionnisme agricole.

§ 4. Ces questions étant éliminées, on se trouvait en face d'une difficulté plus grave, procédant encore une fois de la notion de solidarité économique. Estimant qu'ils ne sauraient supprimer leurs prohibitions au 1^{er} janvier 1930 si à cette date certains de leurs principaux clients ou fournisseurs persistaient à opposer de graves restrictions aux produits extérieurs, un certain nombre d'Etats ne donnaient leur adhésion que sous condition de ratification de la Convention par les dits Etats. L'article C de l'Accord complémentaire admit la possibilité de ces ratifications conditionnelles, mais il limita à quatorze Etats, qu'il énumérait, le nombre de ceux dont l'adhésion pouvait être considérée par d'autres comme une condition nécessaire à leur propre adhésion.

On courait ainsi un double risque : d'une part, celui de ne pas recueillir avant le 30 septembre 1929 un nombre suffisant de ratifications ; d'autre part, à supposer que les 18 ratifications fussent réunies, celui de voir la Convention inapplicable en pratique, les conditions posées par certains Etats n'étant pas réalisées. L'œuvre de la première et de la deuxième Conférence allait-elle être remise en question ?

III. — La troisième Conférence des Prohibitions La mise en vigueur de la Convention

Les plus vives inquiétudes se manifestèrent bientôt à ce sujet. A l'ouverture de 2^e session du Comité Consultatif, le 6 Mai 1929, un certain nombre de projets de loi portant ratification de l'accord étaient déposés devant les Parlements ; seule la Belgique avait définitivement ratifié. Le Comité Economique et le Conseil lui-même rappelaient aux gouvernements des Etats signataires l'importance qu'ils attachaient à la possibilité de mettre en vigueur la

Convention, condition *sine qua non* d'une sérieuse amélioration des rapports douaniers.

§ 1 Cependant au cours des cinq mois qui suivirent le Comité Consultatif, les ratifications nouvelles n'affluèrent pas, et le trente septembre le total n'en était que de 17. Sur ces 17, sept seulement étaient inconditionnelles ; les autres Etats avaient usé de la Faculté qui leur était donnée de subordonner la mise en vigueur de la Convention à leur égard à la ratification d'autres signataires. Or, quatre de ces derniers : l'Allemagne, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Turquie, n'avaient pas ratifié ; de ce fait les dix ratifications conditionnelles ne pouvaient être considérées comme acquises. En présence de cette situation le Conseil, dans sa 30^e session, décida de convoquer, en vertu de l'article 17 de la convention, une conférence des Etats qui avaient ratifié, en invitant également les simples signatures.

Cette 3^e Conférence des Prohibitions se tint à Paris, du 5 au 20 décembre 1929. Elle devait s'efforcer d'amener certains Etats à renoncer au caractère conditionnel de leurs ratifications et examiner s'il était possible de mettre la Convention en application entre un nombre réduit d'Etats.

L'Allemagne avait entre temps ratifié. La Conférence décida de valider cette adhésion, quoiqu'elle eût été donnée après la date limite du 30 septembre 1929. Mais cette ratification était elle-même subordonnée quant à ses effets à celles de la Pologne et de la Tchécoslovaquie.

On avait ainsi les 18 ratifications nécessaires, mais non pas 18 mises en vigueur au 1^{er} janvier 1930.

La situation ne se modifia pas sensiblement au cours des débats ; seule la Yougoslavie renonça au caractère conditionnel de sa ratification ; il en fut de même, mais à l'égard de la Turquie seulement, de la part de la France et de l'Italie. Dès lors, l'efficacité de la Convention des prohibitions était arrêtée par la non ratification de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. L'obstacle était-il insurmontable ? Il ne le paraissait pas à l'égard de ce dernier pays. Une crise parlementaire était la cause de son attitude. A l'époque de la troisième Conférence, aucun gouvernement n'était qualifié pour donner à ses plénipotentiaires mission

de ratifier les accords. Mais on pouvait espérer qu'une ratification interviendrait plus tard, dès la constitution d'un nouveau gouvernement.

Dernier obstacle : l'attitude de la Pologne. Après la longue usure que le principe de l'abolition des prohibitions avait subi du fait des exceptions et des conditions mises à son application, l'œuvre entreprise allait-elle finir par sombrer sur cet écueil ?

§ 2. Si, dans les années qui ont suivi la Conférence Internationale de 1927, un réseau d'accords contractuels bilatéraux s'est rétabli en Europe, ce réseau comporte encore quelques trous, quelques lacunes, et la plus grave est celle qui concerne les rapports germano-polonais. Depuis plusieurs années les négociations se traînent, sont rompues, reprennent, et il ne semble pas que la bonne volonté soit toujours de règle dans les deux parties et spécialement en Allemagne. La Pologne est à l'égard de son puissant voisin de l'ouest dans une situation particulière. Ses exportations vers l'Allemagne concernant quelques grands produits fondamentaux, comme le charbon. D'Allemagne en Pologne, passent au contraire de nombreux produits finis. Lorsque le Reich maintient la prohibition des charbons à l'importation, il atteint gravement l'exportation polonaise vers son territoire, qui est ainsi diminuée de 28 %. Si elle voulait se défendre, la Pologne devrait de son côté édicter de nombreuses prohibitions contre les produits fabriqués allemands. Elle n'est d'ailleurs pas en meilleure posture au point de vue agricole, ses exportations de bétail se heurtent en Allemagne à une *protection vétérinaire* que la Conférence des Prohibitions ne supprime pas.

Ce n'est donc pas sans raison que le délégué de la Pologne à la troisième Conférence des Prohibitions, déclarait que son pays ne pourrait s'engager à garantir une pleine liberté d'échanges, sans réserves ni restrictions, que le jour où on lui accorderait en retour une liberté même restreinte, pour ses principaux produits.

§ 3. Ainsi donc, la ratification de la Pologne, qui conditionnait celle de la majorité des signatures de la Convention du 8 novembre 1927, ne semblait pas près d'être

acquise. Ne voulant pas se séparer cependant sur un échec complet, 19 gouvernements décidèrent, dans le Protocole final de la Conférence, d'appliquer néanmoins, dès le 1^{er} janvier 1930, la Convention supprimant les prohibitions (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse et Yougoslavie). Mais si la Pologne et Tchécoslovaquie ne ratifient pas à leur tour avant le 31 mai 1930, les onze Etats qui ont subordonné la mise en vigueur de la Convention à ces deux ratifications pourront par simple communication au Secrétaire Général de la Société des Nations, être déliés de toute obligation à partir du 1^{er} juillet 1930.

D'autre part, aux dates des 31 juillet 1931, 1932, 1933 et 1934, les Etats qui auront mis la Convention en vigueur pourront se délier par simple déclaration au Secrétariat Général, si le nombre de parties contractantes est tombé au-dessous de 18.

Rappelons-nous que la Convention du 8 novembre 1927 prévoyait déjà la possibilité de dénoncer l'accord à partir du 8 novembre 1930 s'il subsiste à cette date une dérogation prévue à l'article 6 § 1. Nous voyons combien d'obstacles il faudra passer sans encombre pour que la suppression des prohibitions soit solidement et définitivement acquise.

Nous nous sommes étendus sur cette question de l'abolition des prohibitions parce qu'elle peut être considérée comme le début nécessaire de toute œuvre collective en matière douanière. D'autre part, les difficultés pratiques rencontrées sont le type de celles que doit affronter toute œuvre collective de démobilisation tarifaire (1).

(1) *Accord commercial germano-polonais.* Au moment de faire imprimer cet ouvrage, nous apprenons la conclusion si longtemps attendue d'un accord commercial germano-polonais, qui comporte les points suivants : les deux gouvernements supprimeront toutes les mesures prises pendant la période de guerre douanière.

La Pologne a droit à un contingent de 320.000 tonnes de charbon mensuellement et de 200.000 porcs pour la première année avec une progression de 75.000 têtes par an pendant la deuxième et la troisième année. L'Allemagne bénéficie de contingents industriels et de la clause de la nation la plus favorisée. L'accord contient encore des stipulations relatives au transit, à l'établissement, etc...

CHAPITRE VI

VERS UNE NOMENCLATURE DOUANIÈRE INTERNATIONALE

Suppression des formalités abusives, abolition des restrictions prohibitives qui ont survécu aux troubles de la guerre et de l'après-guerre, études pour l'abaissement progressif des tarifs douaniers et premières réalisations de ces efforts, ces diverses parties de l'action collective entreprise dans le domaine de la politique douanière, sous l'égide de la Société des Nations ont été menées de front. On découvre sans peine, néanmoins, l'ordre logique qui préside à ces travaux. Assainir la situation, voilà le début : c'est tout le problème qu'on a voulu résoudre par la Convention du 3 novembre 1923 et celle du 8 novembre 1927. Construire, voilà la suite, — ou plutôt, puisqu'ici les comparaisons empruntées au bâtiment semblent être de rigueur, abaisser ou détruire les murailles douanières.

Entre ces deux entreprises doit être placé un travail d'un ordre particulier, puisqu'il tient à la fois de l'œuvre d'assainissement et de celle de construction, du domaine de la théorie et de celui de la pratique : c'est celui de l'unification des nomenclatures douanières.

I. — Nécessité d'une Nomenclature moderne et internationale

La taxation des innombrables produits qui font l'objet d'échanges internationaux exige l'élaboration de nomenclatures douanières, c'est-à-dire de catalogues définissant et classant les objets dans les tarifs. Une bonne nomenclature assure la rapidité et l'exactitude des déclarations en douane et favorise ainsi le commerce ; la clarté écarte toute controverse, réalise la justice de la taxation et la célérité des formalités douanières. Une nomenclature

défectueuse complique au contraire la tâche du fisc et surtout celle du commerçant, car elle est pour ce dernier génératrice d'incertitudes, de lenteurs et de procès. Il est malheureusement trop bien établi que le nombre des nomenclatures modernes et ordonnées est inférieur, et de loin, aux nomenclatures anciennes, compliquées et illoques.

Dans un memorandum présenté à la Conférence Economique Internationale (1), le docteur Trendelenburg montrait que non seulement on a renoncé dans la plupart des pays aux tarifs *ad valorem* qui comportent une nomenclature très réduite, mais on a multiplié, au sein des tarifs spécifiques qui les remplacent, la spécialisation destinée à retrouver indirectement un classement des objets d'après leur valeur. Il en est résulté une complication progressive des tarifs que quelques chiffres suffisent à indiquer : le nombre de droits différents (ou *positions*) du tarif Français, est passé de 1500 à 4371 entre 1892 et 1927 ; en Allemagne, on est passé de 489 positions (1888) à 2.300 (1925), en Italie, de 535 (1878) à 2.777 (1921), etc...

Ces modifications ont été trop souvent opérées sur une base ancienne qu'on n'a pas pris la peine de transformer elle-même, car l'on se contentait d'insérer des positions *bis* ou *ter* et des subdivisions nouvelles dans un cadre archaïque. L'exemple de la nomenclature française est typique. Où classer en effet, dans un catalogue qui date de 1892, les innombrables produits des industries nouvelles, telles que l'aviation, la télégraphie sans fil, l'automobile ?

On aura une idée du désordre actuel de notre nomenclature en lisant ces quelques lignes de M. R. Fighiéra, qui aura été un des plus ardents protagonistes d'un ordre nouveau dans cette matière : « le vinaigre y prend place dans la catégorie des boissons. Le groupe des « produits et déchets divers » classe les conserves de légumes avec les fourrages pour animaux, la paille à balai avec les truffes et la pâte à papier avec les tourbes et les mottes à brûler. Les lampes électriques figurent à la classe des verres et

(1) C. E. I. 32. *Nomenclature et classification douanières. Possibilité d'unifier la nomenclature douanière*, par le Dr Trendelenburg.

cristaux, les dents artificielles avec les jumelles et les microscopes ; les compteurs, à gaz figurent au chapitre de l'horlogerie (1) ».

Par négligence, par manque de temps, ou encore parce qu'ils envisageaient une réforme globale de leur système tarifaire, nombreux sont les pays qui sont arrivés à une situation analogue. Chacun d'eux eût-il même rétabli l'ordre chez lui, que la mesure n'aurait pas suffi. La véritable formule est celle de l'unification internationale des nomenclatures, l'élaboration d'une nomenclature commune à l'ensemble des nations commerçantes. Cette œuvre, essayée à plusieurs reprises avant la guerre mais sans succès (2), a été reprise par la Société des Nations ; elle est sur le point d'aboutir à une complète réussite (3).

II. — Les Travaux du Sous-Comité d'Experts

Il n'est pas dans notre intention d'entrer dans les détails du sujet, mais d'indiquer simplement les principes généraux et les difficultés d'une matière qui vaudrait à elle seule une longue étude.

Une recommandation de la Conférence Internationale de 1927 est à l'origine de cette entreprise, qui s'insère elle-même dans un effort général pour l'élaboration de statistiques et d'instruments de mesure communs à tous les pays. Le Comité Economique, à qui le Conseil avait renvoyé l'affaire, nomma en juillet 1927 un Sous-Comité d'experts auquel il donna mission d'élaborer un projet de nomenclature, sous la présidence de M. Roger Fighiéra, directeur des Affaires Commerciales et Industrielles au Ministère du Commerce de la France.

§ 1. La tâche du sous-Comité d'Experts était double. Il s'agissait d'abord d'établir un cadre ordonnant les diffé-

(1) Roger Fighiéra : *Etude d'un projet de nomenclature douanière nifiée*. Brochure publiée par le Comité d'action économique et douanière. Paris, 1929.

(2) Voir Trendelenburg, *op. cit.*

(3) Voir E. Néron : *Vers une nomenclature douanière internationale* dans la Revue Politique et Parlementaire, 10 novembre 1928.

rentes sections du projet et à l'intérieur des sections, les textes de chapitres de la subdivision. Ce travail accompli, il s'agissait de répartir dans ce cadre les multiples objets qui sont frappés de droits de douane, c'est-à-dire d'établir la nomenclature proprement dite.

Les experts déterminèrent d'abord les principes généraux qui devaient les guider. Il va sans dire que la première qualité à rechercher était la simplicité. Donner un caractère scientifique à leur classification était ensuite leur principal souci. Mais, la tâche allait être compliquée par la nécessité de tenir compte de la quantité de travail incorporée dans les produits, en distinguant les produits bruts, demi finis et finis, enfin par celle de grouper autant que possible des produits identiques dans une même section.

Si l'on passe du cadre à la nomenclature elle-même, la question la plus délicate était de faire œuvre internationale. L'inégal développement économique des pays intéressés se traduit à l'égard de chacun d'eux par la nécessité de posséder une nomenclature plus ou moins complexe. Il fallait donc élaborer un ensemble susceptible de s'appliquer au pays le plus évolué, mais qui pût être adopté sans difficulté par un pays qui n'en utiliserait pas la totalité.

Réuni à plusieurs reprises au cours des années 1927 et 1928, le sous-Comité d'Experts mena à bien, sans trop de difficultés, le projet de cadre pour une nomenclature internationale, qui dès juin 1928 fut approuvé par le Comité Economique et transmis au Conseil. L'ossature générale du projet se compose de 21 sections, divisées en 86 chapitres. Afin d'assembler les grands produits de consommation alimentaire ou industrielle, on a mis en tête du projet 3 sections relatives aux produits des règnes animal, végétal, animal. Les sections suivantes réunissent les produits des industries de transformation, de plus en plus éloignés de la matière première fondamentale, à mesure que l'on se rapproche des dernières sections. On a d'autre part distrait diverses matières brutes des deux premières sections pour les réunir ailleurs dans un même chapitre, avec les produits finis et demi finis qui en

dérivent ; il était inutile par exemple de réunir le coton, le lin, le chanvre et le jute, mais au contraire il importait d'assembler tout ce qui est coton : coton brut, fils, tissus, etc.

§ 2. Le cadre ayant été établi, il s'est agi de le remplir, c'est-à-dire de dresser la nomenclature type, la difficulté étant de classer les objets après les avoir définis.

Nous ne nous étendrons pas sur l'étude de ce long travail, auquel le sous-Comité d'Experts a consacré ses séances de juin 1928, de 1929 et 1930. Il a suivi l'ordre des sections du cadre, s'interrompant cependant un moment pour établir à l'avance une nomenclature détaillée de l'aluminium, des ciments, des peaux et cuirs, des bois et du papier, sur la demande du Comité Economique, qui s'efforçait de trouver pour ces produits particuliers une méthode de démobilitation tarifaire.

Il fallait, nous l'avons vu, faire œuvre internationale : cette difficulté a été résolue. L'élasticité nécessaire a été réalisée par l'établissement au sein des chapitres de *positions de base* pourvues d'un numérotage intangible ; à l'intérieur, des *positions secondes* sont classées par ordre alphabétique, et peuvent elles-mêmes se subdiviser en *positions tierces*. Un pays est ainsi libre d'utiliser au maximum le cadre qui lui est offert ; il pourra se contenter de la position de base non subdivisée ou même réunir deux numéros. La nomenclature, compressible au gré des besoins de chacun, peut être adoptée par tous (1).

On ne saurait sous-estimer l'importance de ce travail. Nul n'est plus propre à faciliter la régularité des rapports commerciaux, puisque d'un pays à l'autre la définition, le classement et le numérotage restent identiques. La clarté en résulte, ainsi que la possibilité de comparer le taux des droits inscrits en face de chaque produit.

Enfin l'unification de la forme des tarifs est un premier pas vers l'unification du fonds, du taux et des principes.

(1) Document C. 346. M. 103. 1928. II. *Projet de cadre pour une nomenclature douanière, et projet de répartition des marchandises dans les divers chapitres du cadre, avec notes explicatives.*

CHAPITRE VII

L'ACTION COLLECTIVE POUR L'ABAISSEMENT DES DROITS DE DOUANE SUR CERTAINES MARCHANDISES

Le problème de l'abaissement collectif des tarifs nous ramène au cœur même du problème douanier. L'étude des efforts autonomes et bilatéraux pour la réduction des entraves au commerce nous a montré que ces anciennes méthodes sont loin d'avoir donné des résultats sensationnels. L'organisation économique de la Société des Nations et la Conférence Internationale ne leur avaient d'ailleurs rien demandé de tel. On espérait surtout que cette double action étayerait solidement le jeu de la méthode nouvelle, la démobilisation tarifaire au moyen d'accords plurilatéraux. A vrai dire, si au cours des débats elle avait entendu quelques propositions précises en ce sens, la Conférence de mai 1927 ne s'était pas prononcée très nettement, dans son rapport, sur les principes et l'application de cette méthode. Elle demandait seulement, en termes assez vagues, « que le Comité Economique fût invité par le Conseil à examiner sur la base des principes énoncés par la Conférence, la possibilité d'une action ultérieure par les différents Etats, à l'effet d'encourager l'équitable traitement du commerce, en éliminant ou réduisant les barrières que les tarifs de douane excessifs opposent aux échanges internationaux ». (1). Quant aux moyens d'atteindre ce but, une enquête du Comité Economique les préciserait, enquête où il serait fait appel à l'avis des gouvernements, y compris ceux des Etats non membres de la Société et, autant qu'il serait nécessaire, aux milieux autorisés du commerce, de l'industrie, de l'agriculture et du travail.

(1) C. E. I. *Rapport Final*, page 31.

I. — La Recherche d'une Méthode

§ 1. Si l'on avait espéré, dans ce que M. Serruys a appelé la « période de générosité » de la Conférence (1), réussir un abaissement de l'ensemble des tarifs par la généralité des Etats, — et il semble que certains n'attendaient rien moins que cela — on allait à une sérieuse déception. En examinant de sang-froid la situation, on ne pouvait sensément nourrir longtemps de pareilles espérances. Les études du Comité Economique devaient montrer bientôt qu'au point de vue théorique, il y avait trop de divergences entre les principes des politiques douanières nationales pour que l'union pût se faire facilement. L'expérience de l'action autonome et de l'action collective des Etats achevait de démontrer qu'on était encore loin d'un mouvement d'ensemble vers l'application des principes libéraux qui venaient d'être proclamés.

Par quel moyen arriverait-on d'ailleurs à cette action doublement générale d'un ensemble d'Etats sur l'ensemble de leurs tarifs ? On peut songer tout d'abord à une négociation collective, à un traité de commerce réalisant le vaste équilibre et les innombrables compensations qui résultent en temps ordinaire du jeu combiné des accords contractuels et des mesures autonomes. Il faudrait envisager une réunion des délégués des gouvernements où l'ensemble des offres serait confronté avec l'ensemble des demandes. Peut-on sérieusement s'attendre à ce que des résultats précis, portant sur les tarifs entiers des contractants, puissent être obtenus malgré la disparité des besoins, des revendications, des intérêts en cause, des méthodes en présence, des mesures et des nomenclatures de chacun ?

On a songé encore au système qui consisterait à établir un tarif simplifié, où, en face de quelques centaines de positions créées en amalgamant des positions généralement séparées, chaque Etat inscrirait la moyenne des chiffres portés à son ancien tarif dans les positions en

(1) D. Serruys, *op. cit.*

question. Il est inutile de s'étendre sur l'impossibilité d'un pareil procédé, dont on conçoit difficilement l'application pratique et contre lequel le moindre argument est son illogisme et l'absence de compensations qu'il offrirait aux Etats qui l'adopteraient (1).

Le Comité ne s'attarda pas à chercher dans cette voie, soucieux qu'il a toujours été, pour l'ensemble du vaste problème de la politique commerciale, de trouver, selon ses propres termes, « des compromis pouvant servir de base à une action immédiate, plutôt que les éléments d'une doctrine définitive ou d'un système complet ». (2).

Il fut ainsi décidé d'entreprendre des études limitées aux questions essentielles d'une politique d'ensemble et des expériences portant sur certaines parties seulement des tarifs douaniers, avec l'espoir que des brèches successives dans l'édifice de la protection permettraient plus tard d'en abattre enfin la totalité.

§ 2. Il s'agissait dès lors de déterminer une méthode pour l'abaissement collectif du taux des droits, et d'établir en même temps la liste des produits sur lesquels on essaierait le système.

Le premier résultat à rechercher étant la fin de l'élévation tarifaire, on devait tout naturellement songer à fixer un taux maximum qu'il serait désormais interdit d'outrepasser. C'est ce qu'on a appelé la méthode du *plafond tarifaire*. L'idée correspond bien au but qu'on se propose. Elle soulève néanmoins un certain nombre de questions et d'objections. S'agira-t-il d'un plafond unique pour tous les pays ? Cela est impossible, étant donné les différences de protection qui existent actuellement d'un pays à l'autre et qui résultent elles-mêmes de l'inégalité des conditions économiques. On ne peut envisager que plusieurs plafonds

(1) Voir : Stoppani, *Memorandum relatif à l'idée d'un accord collectif pour une meilleure organisation des relations économiques internationales en Europe*. Document publié par le Secrétariat pour l'Assemblée de 1929.

(2) *Rapport du Comité Economique sur les travaux de sa 25^e session*.

tarifaires établis selon les besoins de chacun, le plafond accordé à l'Angleterre, par exemple, étant sensiblement plus bas que celui de l'Allemagne ou de la France. Les objections ici encore ne manquent pas. Cette méthode ne poursuit pas un abaissement des tarifs, mais seulement une stabilisation. Elle peut précéder, il est vrai, un abaissement. Ne peut-on craindre cependant qu'un pays, pour lequel une certaine marge existe entre le taux actuel de ses droits et le plafond qu'on lui accorde, ne profite de cette différence pour monter immédiatement jusqu'au maximum accordé ? Les résultats seraient tout à l'encontre du but visé, puisqu'on obtiendrait une augmentation des droits là où on recherchait leur diminution. La formule du plafond, si elle n'est pas à rejeter complètement, n'est pas suffisante à elle seule.

Après avoir ainsi cherché un système qui mît fin aux accroissements de droits, on devait proposer une méthode pour leur abaissement. Le Comité Economique se trouva devant la proposition d'un abaissement progressif *par paliers*. Chaque pays s'engagerait à réduire ses droits d'une proportion donnée, à intervalles réguliers. Par exemple, tous les deux ans, les contractants abaisseraient de 2 % les droits sur un produit déterminé. On voit sans peine les difficultés d'un tel procédé : pas plus que le précédent, il ne tient compte des inégalités de la situation économique et de la protection tarifaire actuelle des divers intéressés. Les points de départ des abaissements successifs étant inégaux, certains Etats se trouveraient bientôt complètement dénués de protection, cependant que leurs voisins garderaient encore un mur tarifaire très élevé. La méthode peut sans doute se concevoir pour un pays isolé qui veut passer de la protection au libre-échange. Il en avait été ainsi en Angleterre vers 1850 ; les droits étaient alors respectivement, pour les matières premières, les produits demi-finis et les produits finis de 5, 10 et 20 % ; il fut décidé de les abaisser progressivement à 2 1/2, 5 et 10 %, puis à 0, 2 1/2 et 5 %. Mais lorsque plusieurs pays sont en jeu, la méthode est à elle seule insuffisante.

Trop rigides l'une et l'autre, ces méthodes étaient cepen-

dant dignes de toute l'attention du Comité Economique, puisqu'elles visaient à réaliser ses desseins fondamentaux : arrêter le mouvement de hausse des tarifs et l'orienter enfin dans le sens de la baisse.

Le défaut essentiel qu'on pouvait leur reprocher était leur allure mathématique, trop étrangère aux contingences pratiques et aux particularités locales ou temporaires des besoins économiques nationaux. En s'efforçant d'atténuer ces inconvénients, on pourrait sans doute les appliquer. C'est ce que le Comité Economique décida d'entreprendre, par la voie des négociations collectives : tout en combinant l'un et l'autre procédé, on atténuerait leur automatisme dans un ensemble de concessions réciproques où toutes les nuances et les garanties de compensation nécessaires pourraient s'équilibrer.

D'ailleurs, comme on s'attaquerait à des cas concrets, à des produits isolés du reste des tarifs, on trouverait plus facilement pour chaque espèce, sur un terrain ainsi limité, des compromis de fait élaborés sans principes préconçus.

§ 3. Restait à déterminer les produits qui allaient faire l'objet de ces expériences. Le Comité Economique procéda à quelques sondages auprès des Gouvernements ou des représentants des intérêts que mettrait en cause une réduction des droits sur tel ou tel produit. Il conclut de cette courte enquête que c'était à lui-même qu'incombait le soin de dresser une liste de produits, les intéressés étant le plus souvent dans l'impossibilité de le faire ou n'ayant qu'une vue insuffisamment ouverte aux considérations d'ordre général. D'ailleurs, s'en remettre à des groupes de producteurs ou de consommateurs pour résoudre ce problème, c'eût été pousser un peu trop loin la méthode des consultations d'experts que d'aucuns estimaient déjà trop souvent employée à la Société des Nations.

Les produits à choisir devaient être autant que possible des produits fondamentaux de l'économie internationale, afin qu'un abaissement même limité, puisqu'il ne porterait que sur des points particuliers des tarifs, eût une large répercussion.

On choisirait des produits de large consommation industrielle ; un abaissement des tarifs portant sur la matière première pourrait amener plus tard une extension de cette mesure aux produits demi-finis ou même finis de la même industrie. Il ne fallait pas négliger, d'autre part, les produits agricoles, une compensation entre la démobilisation tarifaire industrielle et agricole étant spécialement souhaitable. Si une industrie était suffisamment isolée de ses voisines, elle offrirait un terrain propice à une action un peu plus étendue, allant de la matière première au produit fini, telle que certains membres du Comité avaient cru pouvoir l'envisager pour tous les cas. On devait enfin intéresser le plus grand nombre possible de pays à l'expérience entreprise, en choisissant des produits de diverses origines géographiques.

Le Comité Consultatif, partisan déterminé de la méthode avait espéré la pouvoir essayer sur une trentaine de produits, dont certains de ses membres avaient dressé la liste. Plus prudent, conscient des difficultés de l'entreprise, le Comité Economique se borna à établir une liste courte, mais dressée avec soin, en tenant compte des considérations que nous avons exposées.

La liste ainsi arrêtée comprenait : l'aluminium, le ciment, les cuirs, les demi-finis du fer, le bois, la cellulose et le papier, les fruits et légumes frais, le riz, les outils et machines agricoles. Liste assez disparate, en définitive. Mais, encore une fois, l'entreprise se présentait plus comme une expérience et une recherche que comme une méthode certaine et générale. Un certain nombre des principaux traités de commerce expirant en 1935, on voulait avoir fait avant cette date des tentatives réduites qui pourraient, si elles se révélaient fructueuses, être étendues sur une large échelle et fonder le nouveau statut international dont il faudrait doter le commerce européen.

§ 4. On n'en était pas, d'ailleurs, à la première expérience de cette sorte. Nous avons vu à l'occasion de la Convention des Prohibitions qu'une Conférence spéciale s'était occupée à la même époque, en mars, puis en mai 1928, non seulement de l'abolition des prohibitions en ce

qui concerne les peaux et les os, mais même de l'abaissement des droits tarifaires frappant ces produits.

Pour les peaux et les pelleteries fraîches ou préparées, tous droits et toutes prohibitions d'exportation avaient été supprimées. Le protocole qui concerne les os abolissait de même les prohibitions à l'exportation. Il décidait en outre d'abaisser à 3 francs-or par 100 kilogrammes les droits d'entrée, chiffre qui serait maintenu pendant deux ans ; à la fin de cette période, une nouvelle réunion s'efforcerait de le réduire. Le maximum était d'ailleurs abaissé à 1,50 pour les pays qui, dès l'époque de la Conférence, avaient des droits inférieurs ou égaux à ce chiffre. Certains pays cependant (la Pologne, la Roumanie, la Yougoslavie, la Lettonie, l'Esthonie et la Finlande) étaient dispensés provisoirement de ces obligations.

Une troisième réunion de la Conférence fut nécessaire, les 20 ratifications exigées au 1^{er} juillet 1929 pour la mise en vigueur des accords n'ayant pas été obtenues. Après un moment difficile, où comme plus tard à la troisième Conférence des Prohibitions, on crut aller à un échec définitif, l'entente se fit entre 17 Etats, pour mettre en vigueur avant le 1^{er} octobre, l'accord relatif aux peaux (1). A l'égard des os, l'accord fut obtenu grâce au fait que certains Etats s'engageaient à ne pas faire usage intégralement des droits que leur avaient laissé l'arrangement sur les os ; c'est ainsi que les taux maximum des droits étaient ramenés à 2,50 francs-or pour l'Italie, l'Autriche, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, à 3 frs pour la Yougoslavie et 3,50 pour la Pologne et la Roumanie (2).

On avait ainsi créé pour la première fois un droit de douane international. L'évènement dépassait considérablement en importance le domaine restreint dans lequel il s'était produit. L'expérience valait encore par les méthodes employées. On avait appliqué à la fois le système du plafond tarifaire et celui de l'abaissement progressif des

(1) *Arrangement international relatif à l'exportation des peaux*, Document C. 11. M. 8. 1929, II.

(2) *Arrangement international relatif à l'exposition des os*, Document C. 12. M. 9. 1929, II.

droits, et on les avait combinés à l'aide de négociations collectives, seules capables d'équilibrer pratiquement les concessions de chacun.

Il s'agissait maintenant de faire de semblables tentatives à l'égard de chacun des produits dont la liste avait été arrêtée par le Comité Economique.

II. — L'Echec du Système

Un an plus tard, en septembre 1929, la X^e Assemblée de la Société des Nations vote la fameuse résolution en faveur d'une trêve douanière dont nous parlerons plus loin.

La nouvelle orientation donnée à l'activité économique de la Société des Nations a eu pour effet d'arrêter l'action entreprise pour l'abaissement collectif des droits tarifaires sur certains produits.

On n'a pas renoncé à la méthode, on en a seulement suspendu l'application. La « trêve douanière » devant être suivie immédiatement de larges négociations destinées à fonder l'entente économique européenne, cette méthode doit être reprise alors, et s'intégrer dans un plan plus vaste.

L'action ébauchée au sujet de la douzaine de produits du Comité Economique en est restée à peu près au stade de la documentation. Le Comité a désigné certains de ses membres pour lui faire un rapport sur la production, le commerce, la consommation de chacun des produits. Il a d'autre part demandé au Sous-Comité pour l'unification de la nomenclature douanière de lui présenter une nomenclature-type de certaines des matières dont il allait s'occuper : ciment, aluminium, etc... Interrompu par le nouveau projet de trêve douanière, il n'a guère poussé plus avant son travail pour la plupart de ces matières. S'il en a été ainsi c'est que les difficultés de l'œuvre entreprise sont apparues plus considérables qu'on ne l'avait cru. Aussi peu engagé qu'on fût encore dans les réalisations pratiques, on s'est aperçu qu'on allait à un échec. Tant que le seul mauvais vouloir des gouvernements laissés à eux-

mêmes fait obstacle aux abaissements tarifaires, l'action de la Société des Nations elle-même n'est pas absolument en cause. Mais du moment où l'action entreprise lui est spécifiquement propre, il faut éviter à tout prix qu'elle aboutisse à une impasse : il faut prévenir une déception nouvelle, après celles qui ont suivi les deux dernières conférences internationales de 1929 (1).

§ 1. Quelles sont donc les objections qui ont été formulées plus ou moins ouvertement contre l'action collective pour l'abaissement de certaines positions tarifaires ? Les Comités Nationaux de la Chambre de Commerce Internationale, consultés à ce sujet en fin 1928, les ont énumérées dans leurs différents rapports. Si l'on songe qu'en 1927, la Chambre de Commerce Internationale a vivement soutenu le plan d'action collective que l'on s'efforce deux ans plus tard de réaliser, on voit qu'une indéniable évolution s'est faite dans les milieux qu'elle représente.

Il faut faire justice de certains de ces arguments, qui cachent mal les résistances de principe à l'œuvre de solidarité qu'on s'efforce d'accomplir. Ainsi en est-il de la crainte manifestée par certains d'un tarif unique qui, s'appliquant indifféremment à tous les Etats sans tenir compte des différences de leurs situations économiques, réaliserait non pas l'égalité, mais une flagrante injustice. Nous avons déjà exposé comment ce nivellement général ne saurait être envisagé et ne l'a jamais été sérieusement au sein de l'Organisation économique de la Société des Nations. D'autres critiques se sont élevées au contraire contre l'étroitesse de l'action projetée. Comment, a-t-on

(1) Nous avons vu les difficultés soulevées par la mise en application de la Convention pour l'abolition des prohibitions. En novembre 1929, la Société des Nations a convoqué en outre à Paris une Conférence pour l'adoption d'une convention collective sur le droit d'établissement des étrangers et des sociétés étrangères dans les différents pays. La Conférence a dû s'ajourner *sine die*. Les Etats Européens étaient prêts à accepter des textes qui marqueraient un progrès réel du droit d'établissement ; mais ils étaient en minorité, et les Etats de la majorité ne se ralliaient qu'à des textes qui constituaient une véritable régression par rapport aux systèmes actuellement les plus avancés.

dit, se limiter à quelques rares positions du tarif ? Une telle action est illogique. Le tarif douanier est un tout ; toutes les parties en sont étroitement solidaires. On ne peut songer à n'en modifier qu'un détail. Il serait nécessaire d'adapter ensuite l'ensemble du tarif aux modifications apportées. Autant vaut s'attaquer immédiatement à sa généralité. Or, une telle entreprise est impossible par la voie d'une convention plurilatérale ; qu'on abandonne cette méthode pour revenir au système des accords bilatéraux ; seuls ils peuvent réaliser la transformation par contrat de deux systèmes tarifaires en orientant les efforts des deux parties vers l'abaissement des droits. On ajoute enfin qu'une diminution des droits appliqués à certains produits fondamentaux équivaut à une augmentation de protection à l'égard des industries de transformation de ces produits. L'Angleterre, par exemple, a réduit en 1928 les droits d'entrée sur le sucre brut ; c'était protéger d'autant le sucre raffiné pour lequel aucune diminution correspondante n'a été apportée au tarif.

On peut répondre à ces objections que les traités bilatéraux que l'on préconise ne sont pas tous destinés en pratique à modifier l'ensemble des tarifs des contractants. Combien d'entre eux n'ont eu au contraire en vue que certains aspects des productions nationales concurrentes ? N'y a-t-il pas d'ailleurs de nombreuses positions des tarifs qui concernent des produits suffisamment isolés pour qu'une modification de droits à leur sujet ait des répercussions très limitées ? Lorsque le ciment fait l'objet d'un abaissement tarifaire, on ne saurait affirmer que l'ensemble du tarif en perdra son équilibre. Que des aménagements accessoires soient nécessaires pour adapter la situation des produits connexes ou dérivés à celle des produits dont on vient de modifier les droits, cela se conçoit. Et si le résultat en doit être d'abaisser la protection sur les produits finis au niveau de celle des matières premières, on ne peut que s'en féliciter. On ne saurait nier cependant que la chose soit difficilement admise par l'industrie intéressée. L'argument qu'en on tire, sans être péremptoire, n'en a pas moins en pratique une force certaine.

§ 2. La plus grosse des difficultés auxquelles se heurte la méthode envisagée par le Comité Economique est autre. Elle résulte non pas de l'interdépendance des diverses positions d'un tarif national, mais de l'interdépendance des politiques économiques dans l'ordre international.

A chaque instant, nous avons trouvé la solidarité économique internationale à la source même de toute l'œuvre entreprise par la Société des Nations ; ici nous la voyons apporter non plus une impulsion, mais au contraire une résistance à cette œuvre — et ce n'est pas la première fois : nous avons constaté quelque chose d'analogue au sujet de l'abolition des prohibitions. L'obstacle est le suivant. Les négociations envisagées ont beau mettre en présence un grand nombre d'Etats, elles risquent d'être inefficaces si elles ne portent que sur un seul produit, parce que le rôle joué par un produit donné est très variable suivant le pays que l'on considère. Mettre une limite, un plafond aux élévations de tarifs, les abaisser ensuite progressivement, ces deux procédés sont combinés au moyen de négociations internationales dont le but est essentiellement de donner aux pays en présence la possibilité d'équilibrer les sacrifices qu'ils consentent par les avantages qu'ils reçoivent. Chacun d'eux s'efforce d'accorder un avantage sur un produit qui a moins d'importance pour lui-même que pour le voisin, et d'obtenir au contraire de ce dernier un avantage qui, pour celui qui le reçoit, a plus d'utilité que pour celui qui le consent. C'est la loi même des échanges. Or, la méthode qu'on envisage en ne mettant qu'un même produit dans les deux plateaux de la balance de l'échange, rend impossible les compensations nécessaires. Des négociations s'ouvrent par exemple pour abaisser les droits d'entrée sur le ciment ; si la France et la Hongrie se consentent, ainsi que les autres pays engagés dans les négociations, un abaissement de leurs droits d'entrée, l'affaire sera avantageuse pour la France, dont l'industrie du ciment aura de nouveaux débouchés, mais elle sera sans intérêt pour la Hongrie, que le ciment n'intéresse pas.

§ 3. C'est à dessein que nous prenons l'exemple de ces deux pays. L'objection que nous venons d'expliquer soulève une question plus large, celle de l'équilibre entre la protection industrielle et la protection agricole. Les négociations internationales entre pays d'Europe mettent en effet en présence deux catégories de pays, ceux dont l'économie est principalement agricole et ceux dont l'économie est surtout industrielle : c'est ce qu'un auteur a appelé récemment « les deux Europes (1) ». Voilà précisément, dira-t-on à première vue, la possibilité de réaliser les compensations que l'on recherche. L'Europe industrielle en quête de débouchés pour les produits de ses usines les obtiendra de l'Europe agricole, en ouvrant ses frontières aux produits des champs de cette dernière.

Il y a loin malheureusement de ce rêve à la réalité. L'Europe industrielle sait qu'elle l'est beaucoup trop, et bien loin d'ouvrir les portes à l'envahissement de l'agriculture de l'autre Europe, elle se défend jalousement, elle s'efforce de recréer à l'abri des tarifs l'industrie de la terre qu'elle a trop négligée au siècle précédent. Nous reprendrons plus loin ce problème. Mais pour en revenir à la question de l'action collective sur certains produits, nous voyons aussitôt que l'équilibre préconisé entre produits agricoles et produits industriels s'y fait difficilement. Pour reprendre l'exemple donné précédemment, ce qui intéresse la Hongrie, ce sont les débouchés donnés à son blé, et non à son ciment. Mais par hypothèse il n'est question, au cours des négociations engagées, que de ciment, il ne s'agit pas de blé. Tout ce qu'on a pu faire dans le sens d'un équilibre entre les différents besoins en présence, c'est de ne pas oublier l'agriculture dans la liste des produits au sujet desquels on veut agir : on y a fait figurer le riz, les fruits et légumes, les machines agricoles. Mais cela ne résout nullement le problème, cela n'écarte pas cet obstacle fondamental qu'on obtient difficilement une compensation dans le domaine où on en accorde soi-même.

(1) F. Delaisi : *Les deux Europes*. Payot, Paris, 1929.

§ 4. L'action collective pose enfin un problème plus général encore, parce qu'il touche non plus aux rapports des co-contractants entre eux, mais à leurs rapports avec les tiers. Si les différents Etats engagés dans une négociation de caractère plurilatéral s'accordent entre eux des avantages, ceux-ci ne créeront-ils pas à l'égard des pays restés en dehors de la négociation une discrimination ? Les intéressés pourront répondre, il est vrai : « En échange des concessions que nous nous sommes faites, nous avons fait des sacrifices. Faites-nous des sacrifices analogues et vous obtiendrez les mêmes concessions ». Mais la condamnation de la politique de réciprocité prononcée par la Conférence de 1927, parce que cette politique peut conduire à la discrimination, permet-elle une pareille réponse ? Il semble que non. La clause de la nation la plus favorisée, préconisée par elle, doit ici produire ses effets. Les pays qui n'ont pas pris part aux négociations collectives, mais qui bénéficient du traitement de la nation la plus favorisée vont pouvoir demander que cette clause joue à leur égard. Ils jouiront donc de tous les avantages que les autres se sont accordés entre eux, sans avoir à faire aucun sacrifice en échange. Mais l'abaissement des droits tarifaires limité ou non à quelques produits, serait une duperie si cette répercussion inattendue du traitement de la nation la plus favorisée ne pouvait être écartée. Nous avons déjà rencontré ce problème. Le Comité Economique en a été saisi, et nous y reviendrons. Constatons seulement que tant qu'il restera pendant, il demeurera un des obstacles fondamentaux à l'action collective entreprise sous l'égide de la Société des Nations.

§ 5. La tentative poursuivie par le Comité Economique au sujet du ciment illustre les difficultés dont nous venons de faire l'analyse. Si le Comité Economique a fait figurer le ciment sur la liste des produits susceptibles d'un abaissement de droits, c'est surtout dans le dessein de faire dans un domaine restreint, suffisamment isolé, l'expérience des méthodes qu'il a envisagées. On espère en outre que les résultats de cette action auront de plus larges répercussions et que si l'accord se fait sur le ciment lui-

même il s'étendra bientôt aux produits dérivés ou connexes : tuyauterie de ciment, briques, etc...

L'intérêt d'une action sur le ciment est d'ailleurs indéniable. Dans cette industrie, comme dans bien d'autres, la guerre a amené des consommateurs à se créer leur propre industrie et à se passer de leurs anciens fournisseurs. Ceux-ci luttent donc sur les anciens et les nouveaux marchés. Ils tendent pour cela à s'organiser nationalement et internationalement ; des rapprochements financiers s'élaborent, des ententes plus larges se préparent (1).

Les marchés, d'autre part, se défendent par des droits d'entrée élevés, souvent d'autant plus élevés d'ailleurs que les importations sont peu abondantes. C'est l'indice du dumping. L'élévation des prix sur le marché national solidement protégé permet les exportations à bas prix sur les marchés étrangers dont la protection plus modérée est forcée. Mais ces derniers voudraient élever cette protection aussi haut que celle de leurs fournisseurs et généraliser ainsi à la fois l'élévation des tarifs et les possibilités de dumping.

Le Comité Economique consulte des experts en la matière, réunit par leur intermédiaire une documentation considérable (2) et demande officieusement l'avis des gouvernements intéressés.

Les pays à droits élevés répondent qu'ils entendent rester au *statu quo*. Seuls les pays à droits peu élevés ou sans protection aucune sont favorables à l'action collective. Mais un inconvénient considérable se manifeste à leur égard : la fixation d'un taux maximum de droits, si elle oblige les autres à un abaissement, va permettre à ceux qui n'ont eu jusque là aucune protection de s'élever désormais jusqu'à ce maximum. L'action collective aura bien supprimé quelques abus ; elle aura eu cependant pour effet de faire disparaître la liberté du commerce dans les

(1) La principale entente semble être actuellement le Syndicat International du ciment, dont le siège est à Copenhague. Elle est destinée à régler en commun les exportations vers l'Amérique du Sud (*Journée Industrielle*, 14 février 1929).

(2) Cette documentation a été réunie en un rapport général présenté au Comité par M. Schuller.

rares pays où elle existait encore. D'autres difficultés s'élèvent du côté des pays agricoles, qui une fois de plus manifestent le besoin qu'ils ont de voir équilibrer les concessions qu'ils octroient aux produits industriels par des avantages consentis aux produits de leur agriculture.

Enfin, la difficulté capitale vient de la situation de certains pays d'outre-mer en face d'une entente entre pays européens. L'Amérique du Sud refuse en effet de s'associer à l'œuvre entreprise. Or, elle absorbe une grande quantité des ciments exportés par l'Europe ; quoique n'ayant aucune industrie nationale, elle frappe l'entrée des ciments par des droits assez élevés qui jouent actuellement le rôle d'un impôt. Son refus laisse supposer que cet impôt gênant sera maintenu et fait craindre surtout que le rôle joué par ces droits de douane ne se modifie, et qu'à leur abri ne se constitue en fin de compte une industrie du ciment qui concurrencerait l'industrie européenne. Dans ces conditions, il est impossible aux pays européens d'aller plus loin : la France, notamment, qui adresse à l'Amérique du Sud 50 % de ses exportations ne peut s'engager à abaisser ses droits protecteurs sans que son principal client fasse de même.

On avait espérer réduire les droits sur le ciment par étapes, jusqu'à 0,10 dollars par 100 kilos. Il faut renoncer à cette entreprise, et on décide en définitive d'ajourner l'action collective sur le ciment pour l'inclure dans l'action générale prévue à l'Assemblée de septembre 1929.

L'action collective pour l'abaissement des droits de douane sur certains produits n'a donc pas seulement posé des problèmes délicats : problème de la protection des produits finis vis-à-vis de celle des matières premières, problème du protectionnisme agraire en face du protectionnisme industriel, problème de la clause de la nation la plus favorisée dans ses rapports avec les accords pluri-latéraux, etc. — les patients efforts du Comité Economique et la bonne volonté de tous auraient pu sans doute les résoudre. Mais derrière ces questions difficiles, qu'ils soulevaient comme des objections sans réplique possible, les égoïsmes nationaux se manifestaient une fois de plus.

Dans l'action autonome et bilatérale, les Etats avaient suspendu un moment seulement les hostilités douanières. Dans l'action plurilatérale d'aussi tenaces résistances succédaient à la courte période de générosité.

Ceux-ci voyaient dans la fixation d'un plafond tarifaire la possibilité de mettre fin à la modération qu'ils avaient jusqu'ici pratiquée. Ceux-là y trouvaient au contraire la condamnation, qu'ils ne pouvaient admettre, des industries qu'ils avaient artificiellement développées à l'abri de la protection.

Partout les principes de 1927 maintenus, en théorie, étaient violés en pratique : le système de l'économie complète gardait toute sa force, les intérêts particuliers continuaient à prévaloir contre l'intérêt général.

CHAPITRE VIII

1929, TOURNANT DE L'ŒUVRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE ACTION TARIFAIRE OU ORGANISATION DE LA PRODUCTION ?

« *Video meliora proboque, deteriora sequor* » : c'est toute l'histoire douanière des années 1926-1929. Après une préparation longue, minutieuse, remarquable, la plus grande assemblée économique qui ait été tenue montre aux nations quelle est la meilleure route. Trois ans après, on s'aperçoit qu'elles ont continué à se fourvoyer.

§ 1. M. Serruys, dans une étude remarquable que nous avons déjà eu l'occasion de citer, faisait à la veille de l'Assemblée de 1929 le bilan de l'œuvre économique de la Société des Nations (1). Il montrait l'évolution considérable des esprits depuis 1927 et surtout depuis la trouble période de l'immédiat après-guerre : il indiquait l'intérêt des études entreprises par le Comité Economique, le caractère pratique, nous dirions même pragmatique de ses travaux ; il soulignait la façon claire dont l'Organisation Economique avait su poser les grands problèmes de l'heure, garantie première de netteté et de plus grande facilité dans leur solution. Nous ne pouvons nous empêcher cependant d'être plus pessimiste lorsque nous nous attachons moins aux progrès des principes qu'aux résultats pratiques. Il nous faut malheureusement constater que de ce côté-là le passif est plus lourd que l'actif. Pas d'abaissement autonome des tarifs douaniers, médiocres résultats de l'action bilatérale (2), résultats aussi faibles et même échecs de l'action collective, voilà une addition qui est loin de donner un total considérable et c'est une pauvre consolation que de se dire : s'il n'y avait pas eu les

(1) Serruys, *Revue des Vivants*, *op cit.*

(2) Du point de vue de l'abaissement des tarifs, bien entendu.

efforts de la Société des Nations Economique, la situation serait pire encore. Les principes proclamés seraient-ils des utopies ? Les méthodes employées ont-elles été défectueuses ? Les organismes qui les ont mises en œuvres seraient-ils à réformer ?

§ 2. Dans cette période d'incertitude et de malaise, — d'aucuns ont parlé de crise, — deux grands systèmes ont été préconisés dans les milieux de la Société des Nations, à la veille de la Dixième Assemblée.

La vie économique d'après-guerre a posé deux grands ordres de problèmes. La reconstruction des régions dévastées, la reconstitution des industries anéanties par les hostilités, le rétablissement de celles qui avaient été indirectement atteintes parce que leur moindre importance pour la défense nationale les avait fait négliger, l'instauration d'un équilibre nouveau entre les diverses branches de l'économie nationale de même qu'entre les diverses unités de la communauté internationale, c'étaient les problèmes de la Production. Supprimer les systèmes d'économie fermée nés de la guerre, créer un renouveau des grands courants d'échange du commerce mondial, répartir les produits fondamentaux de la consommation industrielle ou alimentaire, rouvrir les frontières à la pénétration des exportations étrangères, trouver de nouveaux débouchés : c'étaient les problèmes de la circulation. Production et circulation, voilà les rubriques sous lesquelles pouvaient être classées les grandes questions qui se posaient devant la Conférence Internationale et qu'on lui demandait de résoudre.

De même qu'il y avait deux séries de problèmes à résoudre, on pouvait classer en deux groupes les experts réunis à la Conférence, d'après leurs origines et les intérêts qu'ils représentaient. Quant à leurs origines nationales, tout d'abord, les uns venaient des pays dont la vie économique est essentiellement tournée vers l'extérieur et intéressée au développement du commerce mondial : la Grande-Bretagne, courtier et commerçant international, offre le type de cette première catégorie. Rétablir la paix dans le monde, c'était pour elle retrouver dans le camp des vaincus comme dans celui des vainqueurs, sa clientèle d'avant-

guerre, faire renaître la prospérité des acheteurs, garantie de celles des vendeurs, amener l'Europe ou le monde à la politique douanière libérale dont elle avait toujours donné l'exemple. Les autres au contraire étaient les représentants des pays à l'économie complète, tournée pour ainsi dire vers l'intérieur, pour lesquels les difficultés à résoudre se présentaient dans l'ordre de la production plus que dans celui de la circulation, et qui, lorsqu'ils se tournaient vers l'extérieur envisageaient avant tout l'équilibre des productions nationales concurrentes. Quant aux intérêts qu'ils représentaient, les experts pouvaient se classer une fois encore en deux groupements de la même sorte. Les uns, industriels, agriculteurs, ouvriers, se réclamaient de l'initiative privée. Les autres, hommes d'Etats, hauts fonctionnaires administratifs, représentants des Ministères du Commerce de leurs pays respectifs, s'opposaient aux premiers comme étant issus de milieux gouvernementaux et partisans d'une action entreprise par l'initiative publique.

§ 3. A cette division bi-partite des origines et des intérêts représentés correspondit à la Conférence une répartition tripartite des représentants. Nous avons vu en effet comment, pour assurer la division du travail, les experts furent groupés en trois Commissions : celles du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture. C'est ainsi que l'on eut tout naturellement dans la première Commission la réunion des experts à tendance gouvernementale représentant le point de vue *circulation* et dans la deuxième et la troisième Commissions les tenants du point de vue *production* et de l'initiative privée. Jaloux de leur indépendance, soucieux d'agir sans contrôle public, ces derniers étaient tout disposés à se renvoyer à eux-mêmes, dans les résolutions qu'ils voteraient, le soin de rechercher les solutions des problèmes de production qui leur étaient posés. C'est dire que ces résolutions devaient être moins nettes, moins nouvelles, moins sensationnelles que celles de la première Commission. Les agriculteurs avaient peut-être moins de scepticisme que les industriels, il est vrai, moins de souci de leur indépendance. Mais ils compensaient cela par une modestie... tout agreste ; représentée pour la première fois dans une Conférence Internationale

de grande envergure, l'Agriculture, saisie d'étonnement, croyait avoir ainsi suffisamment gagné et proclamait avec un enthousiasme encore nuancé d'étonnement que sa seule présence en ces lieux était une grande victoire.

C'était laisser le champ libre à la première Commission, lui donner la plus large part dans l'élaboration des principes et du programme d'action. C'était faire passer au premier plan les problèmes de la Circulation, leur donner le pas sur les problèmes de la Production. Dès lors, la Conférence, suivie par le Comité Economique et le Comité Consultatif, allait faire porter tous ses efforts sur la grande question de la liberté des échanges, estimant que la réorganisation de l'équilibre des productions nationales était l'œuvre des initiatives privées, que l'action gouvernementale pourrait plus tard étayer, mais plus tard seulement, lorsqu'auraient été rétablis les libres courants de la circulation internationale.

§ 4. La crise de 1929 illustre plus que jamais l'opposition de ces deux grandes tendances. Elles avaient cru pouvoir faire leur chemin séparément ; aujourd'hui elles se rencontrent. Les essais d'abaissement des barrières douanières se heurtent aux problèmes sous-jacents de l'équilibre des productions nationales. En outre, le *fara da se* de l'initiative privée inquiète les pouvoirs publics en même temps qu'il ne satisfait pas les intéressés eux-mêmes, lesquels craignant de plus les fâcheuses répercussions de la *thèse tarifaire*. Ils veulent cesser de s'abstenir. Dans le système de solidarité internationale de 1927, dans les plans concrets qui s'élaborent en faveur des unions régionales et particulièrement européenne, ils veulent jouer leur rôle.

Et c'est ainsi que deux systèmes se présentent pour donner une impulsion nouvelle à l'œuvre économique et la faire sortir de l'impasse : deux systèmes relevant des deux grandes tendances qui n'ont pas cessé de s'affronter.

Abaissier les barrières douanières, puis réorganiser la production, tel est l'ordre qu'on a voulu suivre jusqu'ici. On lui oppose un système dont l'ordre est exactement inverse : l'abaissement des barrières tarifaires devient le terme de l'action à entreprendre : la première étape, c'est

celle de la réorganisation de la production. Celle-ci se fera par voie d'ententes industrielles, commerciales, agricoles. Les intérêts privés s'uniront au-dessus des murs douaniers ; alors seulement, l'équilibre s'étant fait entre les économies nationales, les séparations artificielles qui existaient entre elles pourront disparaître sans provoquer aucune crise de réadaptation. Cette méthode est seule capable, d'autre part, d'assainir la situation économique à sa base même, dans la phase de la production. La rationalisation, l'organisation nationale et l'équilibre international doivent en résulter et la liberté du commerce s'instaurera alors sans difficultés.

A l'inverse, les partisans de la thèse tarifaire, veulent poursuivre leurs efforts après avoir procédé à la revision des méthodes pratiques destinées à mettre en application les principes de libre circulation des marchandises. Les moyens qu'ils envisagent sont de deux ordres.

Il s'agit d'abord de donner une impulsion à l'œuvre entreprise en faisant intervenir la politique à côté de l'économique, c'est-à-dire en rendant aux gouvernements responsables l'initiative qu'ils ont abandonnée aux mains d'experts indépendants. En second lieu on veut substituer à l'action entreprise sur un nombre limité de produits une action plus générale, telle que la Conférence de 1927 semble l'avoir envisagée, « abandonner les attaques en ordre dispersé pour engager le combat sur l'ensemble du front douanier (1) ». Impossible en effet lorsqu'on s'en remet à la simple force dynamique des recommandations et des principes proclamés par des experts sans mandats, une pareille entreprise peut être menée à bien si les gouvernements se lient diplomatiquement par des engagements formels, et s'ils élaborent en commun un réseau complexe d'accords régionaux, d'équilibres partiels et de concessions réciproques, tendant, après la conclusion d'un armistice tarifaire, à l'abaissement général des droits de douane.

Ces deux systèmes — que nous appellerons celui des ententes industrielles internationales, et celui de la trêve douanière — vont faire l'objet de la deuxième et de la troisième partie de cet ouvrage.

(1) R. Courtin, *op cit.*

DEUXIÈME PARTIE

Les Cartels Internationaux et la **Politique douanière de la Société des Nations**

CHAPITRE IX

LE DÉVELOPPEMENT DES CARTELS ET DES TRUSTS INTERNATIONAUX APRÈS LA GUERRE

Le développement des cartels et des trusts, et plus particulièrement celui des ententes industrielles internationales, est un des aspects les plus intéressants de la vie économique d'après-guerre.

Le mouvement actuel de concentration par accords entre producteurs ou par fusions d'intérêts nationaux ne fait que poursuivre après la tourmente l'essor qu'il prenait déjà il y a une trentaine d'années. Le spectacle en est cependant plus attachant que jamais, parce que ces organisations naissent après la guerre dans un milieu encore anarchique ; elles établissent un premier semblant d'ordre dans une économie désordonnée, résultat qui compense sans doute leurs réglementations parfois excessives ou certaines hardiesses dangereuses.

I. — L'importance du mouvement de concentration internationale

§ 1. Le mouvement des ententes industrielles *internationales*, peu important jusqu'à la période d'après-guerre, pose des problèmes plus actuels encore. « Sans aucun doute a-t-on écrit, toute discussion d'ordre économique est de plus en plus dominée par l'énigme des cartels (1) ». Sont-elles un gage de paix, grâce à l'organisation rationnelle de la production qu'elles réalisent dans le monde ? Sont-elles au contraire un moyen d'oppression redoutable contre les consommateurs et contre les ouvriers ?

Le problème est aujourd'hui d'autant plus pressant que les circonstances ont favorisé le développement de ces ententes. La guerre n'a pas été défavorable aux accords entre producteurs à l'intérieur de chaque nation, par les *consortiums* ou les *centrales* qu'elle a fait naître dans différents pays, en même temps qu'elle accentuait l'industrialisation, l'organisation de la production, le perfectionnement de l'outillage. Une réaction nationaliste devait, il est vrai, se produire aussitôt après la cessation des hostilités. Pas d'ententes internationales possibles entre les pays épuisés par la lutte, hérissés à ce moment de barrières douanières, animés en matière économique d'un esprit belliqueux qui survivait aux hostilités. On assiste néanmoins dans ce milieu économique encore anormal, aux poussées de la concentration. Spectacle assez extraordinaire — et qui cependant, à notre connaissance, n'a pas encore suscité de travaux — que celui de ces ententes hétéroclites nées parmi les débâcles financières, de ces groupements de capitaux unissant dans le sens « vertical » des entreprises de but et d'importance très divers.

Mais les monnaies finissent par être stabilisées. Les nations reprennent des relations animées d'un esprit pacifique. L'ordre renaît à l'intérieur et dans la vie internationale. De l'union entre industriels de même nationalité

(1) E. Geiringer : *La question des cartels et la législation*, Bulletin périodique de la Société Belge d'Etudes et d'Expansion, février 1928.

on attend l'équilibre et la fixité des prix ; par l'union entre producteurs de pays différents on espère faciliter l'abaissement des droits de douane sur les produits intéressés. Ajoutons enfin les raisons particulières qui ont poussé à l'entente certaines entreprises unies avant la guerre dans un même territoire, et séparées aujourd'hui par une frontière politique. Ce sont quelques-unes des raisons qui ont créé un grand mouvement de rationalisation, et contribué particulièrement au développement des ententes internationales.

§ 2. On est souvent loin de connaître l'importance de ce mouvement et le nombre des industries qu'il concerne. La seule liste des cartels internationaux nés depuis la guerre étonnerait sans doute leurs nombreux adversaires et les convaincrerait peut-être de la nécessité d'adopter à leur égard une politique positive. Le *Journal Officiel* publiait en décembre 1929, en réponse à une question écrite posée au ministre du Commerce, une liste des ententes internationales intéressant des industries françaises. Reproduite par divers journaux, elle ne fut pas sans surprendre par son ampleur (1).

Chacun sait que notre industrie participe à l'entente internationale de la potasse et surtout à celle de l'acier brut, dont nous reparlerons. On n'ignore pas non plus l'existence des ententes voisines qui groupent au-dessus des frontières les producteurs de fontes, de tubes, de rails. Il faut ajouter les ententes relatives aux laminaires, au fer brut, aux fils de fer, aux boulons, aux matériaux de rivetage, à l'aluminium, au zinc (2). L'énumération, qui dans sa simple sécheresse conserve le plus haut intérêt, doit se poursuivre par les accords qui concernent le ciment, les pneumatiques, les manchons à incandescence, les ampoules électriques, le velours, la soie, les chiffons, le fil de machine, les articles tressés pour la chapellerie, les glaceries, les huileries, la colle, le bismuth, la quinine,

(1) Voir le *Temps* du 23 décembre 1929.

(2) Ce cartel international a cessé d'exister le 31 décembre 1929.

l'iode, etc... Ajoutons maintenant une liste certainement incomplète d'ententes européennes ou mondiales où la France n'est pas représentée : tels sont les accords intéressant le cuivre, le nickel, le mercure, les tubes d'acier, le ferro-manganèse, le ferro-silicium, le fer blanc, le ciment, le pétrole, les produits chimiques ou les engrais : carbure de calcium, magnésie, explosifs, céruse, superphosphates, nitrates ; les corderies, les tanneries, la lingerie, la broderie, les bouteilles, les articles émaillés, le linoleum, le charbon de bois, le papier, les automobiles, la paraffine, etc... Ajoutons enfin les ententes entre maisons de transport, les accords relatifs aux transports maritimes, les fédérations internationales de patrons, les bureaux d'études de documentation, d'échanges de procédés, etc.... On a ainsi une idée du réseau serré qui s'établit au-dessus des frontières, et de l'aspect international qu'à pris aujourd'hui le mouvement de concentration.

II. — Note sur quelques ententes internationales

Il n'est pas inutile de compléter cette liste des accords internationaux par de brèves notions sur quelques-uns de ceux qui paraissent les plus importants ou les plus représentatifs (1).

§ 1. D'une façon générale, on en peut distinguer trois types principaux. Les uns ont pour but de répartir la production en distribuant entre leurs adhérents les différents marchés mondiaux, les membres de l'accord se réservant généralement l'exclusivité sur leur marché national : par exemple, le cartel franco-allemand de la Potasse. D'autres se préoccupent au contraire de stabiliser la production, en assignant à chacun un chiffre maximum dont le dépassement provoque des sanctions : comme exemple de ce type, citons l'entente internationale pour la production de l'acier. Un troisième type enfin réglemente le prix de vente

(1) Voir E. Lebée, *Trusts et Cartels Internationaux*, Hachette, Paris 1929.

des produits : tel est le cas du cartel international du cuivre, de l'accord international des pneumatiques, du cartel européen des vis en bois.

Souvent d'ailleurs une même entente réunit plusieurs de ces caractères. Aussi un classement des cartels internationaux se fera plutôt en les groupant par industrie.

§ 2. Le plus connu et le plus important des cartels internationaux actuels : l'Entente internationale pour la production de l'acier brut, s'entoure d'une série d'accords complémentaires, et l'on peut ainsi considérer comme un premier groupe les ententes internationales relatives à la métallurgie. Celle-ci est d'ailleurs le type de l'industrie susceptible d'une entente internationale. A l'intérieur d'une même nation, la concentration est déjà très avancée, à la fois dans le sens « horizontal » et dans le sens « vertical ». La puissance que possède cette industrie sur le marché national, et à l'extérieur lui permet plus qu'à toute autre de freiner les excès possibles de la concurrence par une entente internationale se superposant aux ententes nationales. Ces conditions particulièrement favorables sont à l'origine de la formation, en septembre 1926, de l'*Entente internationale pour la production de l'acier brut*.

La capacité de production d'acier restait démesurément grossie par la guerre, tandis que s'étaient réduits les débouchés. A cela s'ajoutait le bouleversement produit par le brusque passage de l'industrie métallurgique lorraine du territoire allemand au territoire français. L'entente est conclue le 30 septembre 1926 entre les producteurs français, allemands, belges et luxembourgeois, avec faculté, pour les autres producteurs européens, d'y adhérer. Aucune répartition des marchés, aucune entente sur les prix ; seul est organisé un partage de la production entre les adhérents, sur la base des statistiques de 1926. Un pourcentage leur est accordé, qu'ils ne peuvent dépasser sous peine d'amende. Une caisse centrale est chargée de recueillir le produit de ces pénalités, ou de verser au contraire une prime à ceux des membres qui n'atteindraient pas leur coefficient. La fixation des coefficients et

du tonnage global à produire, l'administration et la direction de l'entente appartiennent à un Comité de quatre membres.

Remarquons enfin que l'entente intéresse près de 65 % de l'exportation métallurgique mondiale.

A côté d'elle une entente pour l'exportation des aciers français et luxembourgeois en Allemagne, une entente franco-germano-luxembourgeoise des fontes, un cartel européen des tubes, un cartel international des rails achèvent l'organisation de la métallurgie dans l'Europe d'après-guerre.

Si l'on considère l'importance de cette industrie dans la vie économique moderne, aussi bien que son intérêt de premier ordre au point de vue politique, les ententes internationales dont elle est aujourd'hui l'objet constituent un des faits marquants de la reconstruction économique d'après-guerre.

§ 3. Sans offrir le spectacle d'une aussi belle réussite, les accords internationaux qui se sont efforcés de régler la production ou la répartition de certaines matières première, la potasse et le cuivre notamment sont néanmoins d'une importance considérable.

L'accord franco-allemand de la potasse est dû à la concurrence de la potasse alsacienne et de la potasse allemande sur les marchés internationaux. Une lutte pénible pendant les premières années d'après-guerre s'achève par un traité de paix, l'accord signé à Paris le 29 décembre 1926. Chaque pays se réserve l'exclusivité de la vente sur son propre marché métropolitain et colonial. Les autres marchés font l'objet d'une répartition proportionnelle, 70 % des ventes étant réservées à l'Allemagne et 30 % à la France ; ces ventes sont d'ailleurs faites par des bureaux communs aux deux pays, qui pratiquent en même temps une propagande concertée en faveur de leurs produits. Un des principaux intérêts de cette entente réside dans le fait que loin de cristalliser la production au niveau atteint par elle à cette époque, elle prévoit au contraire une augmentation régulière de la part attribuée dans les ventes aux potasses alsaciennes, que les Allemands, comme on sait, avaient

négligées de propos délibéré, avant-guerre, au profit des potasses de l'Empire. Notons enfin que les statuts de l'entente affirment énergiquement que son seul but est de développer la vente de manière à répondre à la demande, de réaliser des économies dans les frais généraux, et d'éviter une augmentation inutile des prix pour le consommateur.

Le cartel du cuivre (octobre 1926) fut formé sur l'initiative des Etats-Unis, principaux producteurs de ce métal, pour éviter la surproduction et l'irrégularité des cours. Sans réglementer la production, l'entente fixait le contingent d'exportation de chaque membre, et organisait la vente par des sociétés communes soumises à un secrétariat central. Les débuts de cette entente furent assez difficiles, à cause de la législation américaine sur les trusts, des protestations des clients européens et de la dissidence des producteurs britanniques.

§ 4. Disons quelques mots enfin des ententes relatives à l'industrie pétrolière. Peut-on d'ailleurs parler ici d'ententes industrielles internationales ? Ce sont plutôt des trusts nationaux, soutenus même par leurs gouvernements respectifs. Tels sont aux Etats-Unis la Standard Oil C^o et en Angleterre la Shell Transport Trading C^o et la Royal Dutch, qui, si elles contrôlent des gisements pétroliers ou des firmes de Russie, du Mexique, des Indes Néerlandaises, de Turquie, n'en sont pas moins exclusivement britannique. Nous n'insisterons pas ici sur les luttes d'ordre politique et militaire, plutôt qu'économique, auxquelles se sont livrés les Etats-Unis et l'Angleterre pour la possession des sources du pétrole.

III. — Les causes du mouvement de concentration internationale

Nous voilà donc loin des modestes débuts de la rationalisation. Etude consciencieuse et méthodique des gestes de l'ouvrier, elle a bientôt organisé l'atelier, elle s'est étendue à tous les domaines de l'entreprise : « la rationalisation,

comme le bon sens, peut s'appliquer à tout (1) ». Mais elle est un bon sens supérieur, elle est beaucoup plus que le bon sens lorsqu'elle gagne la nation entière, lorsqu'elle déborde les cadres nationaux et veut organiser les continents et le monde.

C'est que des forces internes poussent l'industrie, chaque jour davantage, vers la concentration et l'organisation. L'industrie moderne est une masse lourde qu'il est difficile de freiner. Au moment même où elle a dû fabriquer en grande série pour abaisser les prix de revient, elle a vu s'écarter sans cesse devant elle les limites qu'elle avait trouvées pendant des siècles dans la rareté des matières premières et dans la quantité restreinte de main-d'œuvre. Qu'elle s'élance alors, qu'elle produise à plein rendement en période de prospérité : quand viendra une crise, elle ne pourra pas s'arrêter à temps et la surproduction entassera sur les marchés des marchandises qu'il faudra vendre à perte. C'est ainsi que les producteurs sont amenés à s'entendre pour mettre des limites à la concurrence qui les divise, pour édicter des lois dans la bataille économique, ou la terminer par un traité de paix.

Malheureusement l'entente ne se fait pas toujours pour un but défensif, mais souvent aussi pour un but de conquête. On ne peut plus l'expliquer par les réactions qu'ont fait naître les excès de la concurrence ; il y a cette fois-ci tendance au monopole ; les producteurs s'unissent parce qu'ils veulent dominer le marché, dicter leurs volontés et faire prévaloir leurs prix.

La concurrence avait peut-être ses excès. La concentration a certainement les siens. Dans quelle mesure en effet une entente se crée-t-elle pour tempérer la lutte économique ou pour étrangler ses concurrents ? Il sera toujours difficile de le savoir. Dans quelle mesure pourra-t-on la classer sous la rubrique « cartel » ou sous la rubrique « trust », c'est-à-dire jusqu'à quel point les entreprises gardent-elles dans l'union une souveraineté et une admi-

(1) Spitzer : *La rationalisation et les cartels*, mémoire présenté à la Conférence Economique Internationale, mai 1927.

nistration qui leur est propre ? Il sera plus difficile encore de le distinguer.

Les mêmes problèmes se posent si l'on passe dans le domaine international. Le jour où un pays voit sa production nationale déborder par-dessus ses frontières, il se trouve en lutte, sur le marché extérieur, avec la production nationale du pays intéressé, ou avec l'excédent exporté par un pays tiers, ou encore avec ces deux concurrents à la fois. La lutte pourra rester régulière et libre ; la plupart du temps elle fera naître le dumping ou les barrières douanières. Mais alors les producteurs concurrents, las d'une lutte où chacun malmène et ses nationaux et soi-même, ou gênés par les barrières qui désormais vont les enserrer, s'entendent par-dessus la frontière.

Il ne peut être question, cependant, d'une union entre producteurs isolés de pays différents : elle resterait absolument inefficace, puisque la concurrence continuerait à jouer pour la majorité des autres entreprises. L'entente internationale ne se forme qu'entre des ententes nationales préalablement organisées. Une fois de plus elle voudra être maîtresse du marché, bien qu'il s'agisse, cette fois, du marché international. Une fois de plus la question se posera : veut-elle se défendre ou conquérir ? Va-t-elle organiser ou opprimer ?

CHAPITRE X

LES ENTENTES INTERNATIONALES DEVANT LA CONFÉRENCE ÉCONOMIQUE DE 1927

Lorsque la Conférence Economique se réunit à Genève en mai 1927, la question des ententes paraissait destinée à faire l'objet de débats approfondis, et la concentration internationale semblait devoir occuper une place prépondérante dans le plan général de réorganisation de l'Europe et du monde. En tout état de cause, que l'on fût ou non favorable aux cartels internationaux, on ne pouvait rester indifférent à un mouvement qui avait pris, depuis deux ans surtout, une ampleur de plus en plus considérable.

La production en série du ^{xx}e siècle doit posséder un large débouché, se répandre librement sur un grand marché. Jamais on n'avait autant senti qu'en 1927 les inconvénients des entraves douanières qui de toutes parts s'opposaient à l'écoulement normal des richesses. Les ententes industrielles apparaissaient à certains comme les seuls procédés susceptibles de rétablir la libre circulation en jetant des ponts au-dessus des fossés profonds dont les divers marchés s'étaient entourés. Le côté « douanier » de la question des ententes prenait déjà son importance. Les forces d'organisation qu'elles mettaient en jeu n'allaient-elles pas enfin achever de rétablir l'ordre dans la vie économique profondément troublée par la guerre ?

Aussi les partisans d'une complète liberté économique, qui allaient à ce moment remporter à la Conférence une victoire certaine dans la Commission du Commerce devaient, lorsqu'ils s'attaqueraient dans la Commission de l'Industrie aux cartels internationaux au nom des mêmes principes de liberté économique, trouver au contraire des adversaires résolus.

I. — Les discussions de la Commission de l'Industrie

Il faut malheureusement constater que les travaux de la Commission de l'Industrie furent loin d'avoir la même valeur que ceux de la Commission du Commerce. L'essentiel de la discussion fut la confrontation des avantages et des inconvénients des ententes en général. Nous disons bien des ententes « en général », car les aspects particuliers que prennent les ententes lorsqu'elles ont le caractère international furent souvent oubliés.

§ 1. La controverse sur les avantages et les inconvénients des trusts et des cartels est aussi ancienne que ces derniers eux-mêmes. Les études théoriques de ce sujet ne se comptent plus, et il n'est guère d'arguments pour ou contre les ententes qui ait échappé aux recherches. Aussi les délégués qui prirent part à la discussion de la deuxième Commission ne devaient-ils rien apporter d'essentiel. Deux camps se formèrent dès le début, les champions des ententes énonçaient les arguments déjà classiques que nul économiste ne saurait ignorer ; les adversaires des ententes apportaient à leur tour des objections de manuel. On semblait oublier d'abord que l'ordre du jour parlait des ententes *internationales*, d'autre part que l'ampleur de ce mouvement appelait autre chose que des considérations théoriques, exigeait une action pratique, une décision. Au bout de quatre jours de débats, au moment d'adopter les Résolutions que nous étudierons plus loin, la Commission pouvait constater avec un délégué que le problème s'était estompé bien qu'il eût été considéré par l'opinion mondiale, avant la Conférence, comme le problème central.

Dans ces conditions nous ne croyons pas devoir nous attarder longtemps à l'analyse des débats de la Commission de l'Industrie.

§ 2. Les dangers de l'entente sont certains. Quelles que soient les fins qu'elle se propose, elle réussit d'autant mieux que sa situation est plus forte sur le marché ; elle veut réunir toutes les entreprises de même nature ; elle

craint les dissidents. De là à essayer d'écraser ces derniers, de monopoliser la production dans une branche de l'industrie, il peut n'y avoir qu'un pas. Les délégués à la Conférence Economique Internationale apportaient alors à la tribune les craintes des consommateurs et des ouvriers. Dès l'instant où elle est maîtresse sur le marché, l'entente peut dicter ses prix, les fixer artificiellement au-dessus du prix de revient, ne chercher enfin que son bénéfice, fût-ce au prix d'une élévation exagérée des prix de vente. N'a-t-elle pas encore tout loisir de restreindre la production et de hausser ainsi les prix à un niveau anormal, l'offre ne correspondant plus à la demande ? Il se peut d'ailleurs, que l'élévation des prix ne profite pas plus au cartel qu'aux consommateurs, quand une entreprise atteint un volume exagéré, des « coulages » se produisent, l'organisation se révèle difficile, les frais généraux augmentent et les prix de vente s'en ressentent.

Dangereuse pour les consommateurs, l'entente ne l'est pas moins pour les ouvriers qu'elle emploie. La puissance des patrons coalisés a raison des ouvriers même s'ils sont étroitement groupés. Les salaires peuvent être abaissés outre mesure sans qu'il soit possible à l'ouvrier lésé de chercher du travail dans une entreprise concurrente. La réorganisation et la suppression de certaines entreprises à l'intérieur de l'entente mettent sur le pavé une partie des ouvriers. Enfin quelques délégués et notamment le représentant de l'Italie, exposaient le danger d'une cristallisation de la production au niveau actuellement atteint ; les pays encore incomplètement développés risquent de se voir arrêtés en pleine croissance, mis dans l'impossibilité d'égaler ou de concurrencer jamais leurs rivaux plus anciens ; dans cette alliance forcée ils ne peuvent que perdre.

On ajoute enfin le danger de voir des ententes puissantes former à l'intérieur des nations des forces capables de nuire à l'Etat, et susceptibles de se livrer à l'extérieur à des agressions économiques autrement difficiles à réprimer que les agressions politiques prévues par l'article 10 du Pacte de la Société des Nations.

Bref, c'est essentiellement au nom de la liberté écono-

mique qu'on dénonçait les ententes nationales ou internationales.

§ 3. Les partisans des ententes faisaient au contraire valoir leurs avantages, fermant trop facilement les yeux sur leurs inconvénients qui sont cependant certains. L'entente sagement gérée réduit les frais de production, abaisse les prix de revient. Seule capable de créer un mouvement général et coordonné de rationalisation, elle réorganise l'industrie et supprime les entreprises défectueuses mieux que ne ferait la libre concurrence. Que des ouvriers soient un moment sans emploi, c'est la rançon de l'amélioration qui en résulte, et le mal n'est que passager, la production prenant un nouvel essor ; pareil fait ne s'est-il pas produit au début du machinisme ? Le sort de l'ouvrier loin d'être empiré, s'améliore au contraire ; son salaire n'est plus ramené comme auparavant à un chiffre qui lui permettait à peine de subvenir à ses besoins ; l'entreprise cartellisée peut rémunérer plus largement le travail, elle peut également organiser le bien-être de son personnel.

Le plus ardent protagoniste des ententes, M. Loucheur, faisait enfin valoir devant l'Assemblée, dans un éloquent discours que la question fondamentale est celle de l'organisation générale de la production, du rétablissement de l'ordre dans la vie économique d'après-guerre. L'industrie est atteinte par la grave maladie du chômage ; s'il en est ainsi, c'est essentiellement parce que, pour de multiples raisons, elle ne peut plus vendre aujourd'hui la totalité des produits qu'elle est capable de fabriquer. Le commerce est gêné par les multiples barrières douanières qui, aux frontières de chaque pays, entravent le passage des marchandises exportables. A ce double mal, l'entente industrielle internationale peut porter remède. Elle généralisera dans toute l'Europe la rationalisation des entreprises, l'organisation de la production et de la vente. En répartissant les marchés et en fixant des prix internationaux, elle rendra inutile, pour les produits qu'elle concerne, la protection douanière.

C'est ainsi qu'aux objections faites par leurs adversaires

au nom de la liberté économique, les partisans des ententes répondent en faisant valoir la nécessité d'une réorganisation qui ne peut être laissée à l'initiative de chacun. « Tout cela n'est au demeurant que l'expression de la conviction que la réhabilitation économique coûtera moins si elle est soumise à une direction générale que si elle est faite sans cette direction (1) ».

II. — Les résolutions relatives aux ententes internationales

Les divergences d'opinion qui s'étaient manifestées au cours de cette discussion devaient se traduire dans les Résolutions proposées par la 2^e Commission et adoptées par la Conférence. Le texte ne pouvait être qu'un compromis, où la Société des Nations refusait de prêter son appui au mouvement international de cartellisation, sans se risquer cependant à voter à son égard une motion de défiance que certains délégués paraissaient souhaiter.

§ 1. Après avoir constaté que la question des ententes était une des plus actuelles et des plus intéressantes de la Conférence, le rapport exprime que cependant « le débat a mis en lumière certaines oppositions de vues et a appelé des réserves de la part des représentants des différents intérêts et pays en cause ». En deux parties justement équilibrées, on constate alors les avantages et les inconvénients des ententes. « Pour des branches de production déterminées, elles peuvent, dans certaines conditions et sous certaines réserves, d'une part assurer une organisation plus méthodique de la production et une réduction des prix de revient par une meilleure utilisation des installations existantes, par un développement plus rationnel de nouvelles installations et par un groupement plus logique des entreprises ; d'autre part, mettre un frein aux concurrences anti-économiques et réduire les maux résultant des fluctuations de l'activité industrielle. Ce faisant elles

(1) Spitzer, *op. cit.*

peuvent assurer à la main-d'œuvre une plus grande stabilité d'emploi et en même temps, elles peuvent, par la réduction des prix de revient, des frais de distribution et des prix de vente, apporter des avantages aux consommateurs. A cet égard, il est généralement reconnu que certaines ententes peuvent être utiles tant aux producteurs qu'aux consommateurs et à la communauté en général ».

§ 2. Mais aussitôt, le rapport passe à la constatation des inconvénients inhérents aux ententes. « Toutefois, la Conférence estime d'autre part que ces ententes, si elles encouragent les tendances monopolisatrices et l'application de méthodes commerciales malsaines, peuvent arrêter le progrès technique de la production et comporter des dangers pour les intérêts légitimes d'importantes catégories sociales et de certains pays.

« Aussi apparaît-il à la Conférence comme absolument nécessaire que les ententes n'entraînent pas une hausse artificielle des prix qui frapperait les consommateurs, et qu'elles conservent une juste considération pour les intérêts de la main-d'œuvre. Il est en outre nécessaire que les ententes ne puissent avoir ni pour but ni pour résultat de restreindre l'approvisionnement d'aucun pays en matières premières ou en produits de base, ni de créer arbitrairement des conditions inégales pour les industries transformatrices des pays consommateurs et des pays producteurs ou d'autres pays placés dans les mêmes conditions. Elles ne doivent pas non plus avoir pour but ou pour effet de réduire l'armature économique jugée indispensable par une nation, ni de cristalliser la situation présente de la production tant en ce qui concerne les progrès de la technique qu'au point de vue de la répartition des industries dans les différents pays, suivant les exigences qu'impose à chacun d'eux le développement de son économie et de sa population ».

§ 3. En présence de ces « oppositions de vues » et de ces « réserves » la Conférence déclare qu'elle a dû constater « que le phénomène des ententes, né des nécessités économiques, ne constitue pas une perspective sur laquelle il y

a lieu de prendre un parti de principe, mais un fait dont on doit enregistrer le développement et qui de ce même point de vue pratique peut être considéré comme bon ou mauvais selon l'esprit qui préside à la constitution et au fonctionnement de ces ententes, notamment selon la mesure dans laquelle leurs dirigeants s'inspirent de l'intérêt général ».

Formules assez vagues, on le voit, assez timorées, pour tout dire ; mais si l'on songe que l'unanimité s'était faite à la Commission du Commerce sur un programme de retour à la liberté économique, la Conférence devait essayer pour les recommandations relatives à l'Industrie de réaliser un pareil accord, ce qu'elle ne pouvait faire que sur des formules de compromis.

Ce n'était d'ailleurs pas pour tout le monde une déception. Les plus résolus partisans d'un retour à la liberté économique ne cachaient pas leur satisfaction de voir qu'aucune recommandation n'avait osé porter à ce principe une atteinte quelconque. En outre l'importance des résultats acquis en matière douanière et des travaux économiques qui, on l'espérait, allaient s'amorcer aussitôt, masquait heureusement le demi-échec en matière industrielle, sans toutefois empêcher que plus tard, après qu'on fût revenu à de libres relations commerciales entre les nations, la question des ententes ne se posât de nouveau et ne rencontrât alors une opinion plus mûre et mieux préparée.

III. — Le problème du contrôle des cartels

Nous avons laissé de côté jusqu'ici l'importante question du contrôle international des ententes. Il y a en effet une autre manière de poser le problème qui nous occupe actuellement, et c'est ce qu'avaient bien exprimé plusieurs délégués. La Conférence si elle n'avait pas osé condamner les accords internationaux entre producteurs n'avait pas cru davantage pouvoir leur accorder son encouragement ou son appui moral. Soit. *Mais les ententes sont un fait*, elles existent, elles sont là qui se créent, qui se développent,

qui fonctionnent plus ou moins ouvertement. C'est d'une autre liberté qu'il s'agit ici, la liberté d'action des ententes. Va-t-on encore refuser d'y porter atteinte au nom du libéralisme économique ? Ou va-t-on au contraire surveiller cette action, quelle que soit l'opinion que l'on ait en théorie de ces organismes ?

C'est sur ce terrain que se plaçaient plusieurs des orateurs de la Conférence Economique. Puisque l'on avait répondu par la négative à la question de savoir si la Société des Nations organiserait elle-même la cartellisation internationale, puisque aucune action n'était préconisée à ce sujet, il restait néanmoins un travail positif à organiser, celui d'un contrôle international des ententes. Que l'on soit pour ou contre le principe des ententes, leur contrôle doit apparaître comme une action nécessaire puisqu'on peut le considérer comme le début d'un travail effectif aussi bien que comme le commencement de la défiance.

Tel fut le sens des interventions de M. Jouhaux (France), de M. Lammers (Allemagne), de M. Loucheur qui voyait là un minimum d'action à reprendre par la Société des Nations.

La difficulté réside dans le fait qu'un contrôle international doit se superposer aux contrôles nationaux existant déjà dans plusieurs pays, et risque par conséquent de se heurter sur le terrain national à des principes opposés. Remarquons d'ailleurs que les mesures de contrôle direct n'existent que dans un petit nombre de pays (1), parmi lesquels se trouvent l'Allemagne et les Etats-Unis — que l'on peut considérer comme en dehors de la question puisqu'ils ne font pas partie de la Société des Nations. — M. Jouhaux, un des partisans les plus décidés du contrôle, estimait que « l'absence d'une législation nationale n'exclut pas la nécessité d'une législation internationale ». Il déposait à la deuxième Commission un projet qui prévoyait la création d'un organisme international de contrôle, d'une procédure d'action publique devant cet organisme, et l'institution de sanctions appropriées.

(1) Voir Lammers : *La législation sur les cartels et les trusts*, Conférence Economique Internationale, document C. E. I. 35.

D'autre part des recommandations pouvaient être faites aux Etats pour la création d'organismes et de procédures semblables sur le plan national.

M. Pugh, délégué britannique, proposait à son tour des enquêtes spontanées ou provoquées de la Société des Nations sur les agissements des ententes ; des avertissements en pourraient résulter, ou même une action devant un tribunal spécial existant d'une façon permanente au sein de la Ligue des Nations. Bref, ces propositions répondaient à la nécessité de canaliser le mouvement de cartellisation, puisqu'on ne voulait pas le freiner ou l'accélérer.

§ 2. Or les résolutions de la conférence ne semblent pas plus hardies sur ce point que sur les précédents. C'est que la question du contrôle réveillait les susceptibilités nationales et une vive opposition se manifestait contre ce principe qui risquait, disait-on, de porter atteinte à la souveraineté des divers pays.

« Il a été généralement constaté, déclare le Rapport, que l'institution d'une juridiction internationale était impossible en présence des divergences existant entre les mesures que les différents pays ont cru devoir prendre en la matière et à cause des objections d'ordre national et constitutionnel que le principe d'une telle institution suggérerait à nombre d'Etats ».

Mais tout en demandant aux Etats « de ne pas témoigner une prévention *a priori* contre les ententes » la Conférence se refusait à agir d'une manière quelconque pour tenter l'uniformisation des législations nationales à leur sujet, déclarant qu'« il appartient à chaque gouvernement d'envisager comme il convient leur fonctionnement ».

§ 3. Et nous arrivons ainsi à la seule action positive qui ait été ébauchée en cette matière en 1927 : le rapport de la Conférence fait appel cependant à un contrôle, le contrôle de l'opinion publique. « La Société des Nations est-il écrit, devrait suivre de près ces formes de coopération industrielle internationale ainsi que leurs effets au point de vue du progrès technique, du développement de la production, des conditions de la main-d'œuvre, de l'état

des approvisionnements et du mouvement des prix. Elle devrait recueillir la documentation y relative, en sollicitant à cet effet, la coopération des divers gouvernements et elle devrait publier de temps à autre les renseignements d'intérêt général ».

Nous avons insisté sur cette discussion devant la Conférence Economique, à raison de l'importance de la question, de sa nouveauté, des espoirs qu'on avait eus dans une action internationale dirigée par la Société des Nations. Ils étaient déçus, ces espoirs. Et pourtant on ne peut pas dire que le bilan de cette discussion se soldait par un déficit. C'était un premier résultat, que d'avoir pour la première fois *posé le problème des ententes industrielles*. D'autre part, les tentatives des plus ardents protagonistes de ces ententes, peut-être trop hardies à l'époque, devaient entraîner, bon gré, mal gré les plus rebelles à une action dans ce sens, et les attirer dans une position intermédiaire, celle où, sans avoir encore le désir de pousser à la cartellisation, on n'a plus néanmoins contre elle une défiance de principe.

Regrettons seulement en terminant que les débats soient en général restés assez vagues. On aurait certainement gagné à éclairer la discussion par des exemples concrets ou une documentation plus précise sur les cartels internationaux existant à l'époque.

CHAPITRE XI

L'ÉVOLUTION DE LA QUESTION DES ENTENTES INTERNATIONALES DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Nous avons vu comment les résultats de l'action économique de la Société des Nations en matière de politique commerciale ont déçu les espoirs qu'on avait fondés en 1927. Ceux qui, à tort ou à raison, escomptaient déjà une diminution de la protection, une rapide transformation des méthodes en vigueur, un retour à la liberté des échanges, ont dû au moins constater que le travail sera singulièrement plus long et plus ardu qu'on n'avait pu le croire dans l'enthousiasme qui avait suivi la Conférence Economique Internationale.

Une telle situation devait avoir une répercussion très nette sur la seconde partie de l'œuvre économique de la Société des Nations, sur le côté « Industrie », pour employer la rubrique de l'ordre du jour de la Conférence. Le Comité Consultatif économique, établi pour suivre l'application des recommandations de cette dernière, allait conclure à la nécessité de reprendre la question des ententes industrielles internationales, de manière à indiquer d'une façon plus précise les principes d'une action dans ce domaine. A la faveur de ce mouvement les partisans des ententes allaient revenir à la charge et affirmer de nouveau que c'est avant tout dans ce domaine que les difficultés économiques de l'heure trouveraient une solution.

I. — Le Comité consultatif de 1928

Le programme d'études documentaires sur les ententes Les problèmes du charbon et du sucre

La première réunion du Comité Consultatif Economique s'ouvrit à Genève le 14 mai 1928. Les délégués y constatèrent dès le début qu'une partie des recommandations de la

Conférence en matière d'industrie était restée sans suite. Cette situation ne paraissait pas anormale à la majorité des membres du Comité puisque après tout les plus belles espérances étaient permises au sujet de l'action préalable de la Société en matière douanière. C'est pourquoi les discussions portèrent essentiellement sur les questions de politique commerciale, de méthodes tarifaires, d'unification de la nomenclature douanière.

Et cependant, constatant que tous les efforts du Comité Economique avaient été ainsi concentrés sur les résolutions affectant directement le Commerce International, le Secrétariat avait « estimé de son devoir d'attirer l'attention du Comité Consultatif sur cet état de choses, pour le cas où ce dernier jugerait utile de formuler les directives susceptibles de donner une impulsion également à l'exécution des recommandations relatives à l'industrie (1)... »

Il apparaissait donc que décidément ces recommandations, aussi peu hardies qu'elles fussent, méritaient un commencement d'exécution ; « l'incertitude existant quant aux méthodes qu'il convenait de suivre pour réaliser ce désir », rendait très souhaitables des « directives plus claires » qu'il appartenait au Comité Consultatif de donner.

§ 1. Devant ce dernier on assista une fois de plus aux discussions classiques pour ou contre les ententes, aussi n'insisterons-nous pas de nouveau sur ce point. Les débats devaient cependant prendre une tournure plus positive que devant la Conférence. On avait refusé d'agir en faveur de la cartellisation internationale. La question essentielle était désormais celle des rapports entre les coalitions économiques et les pouvoirs publics. Le problème s'est d'abord posé sur le plan national au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle, où se sont opposées deux sortes de législation, les législations libérales et les législations restrictives. Mais à mesure que les ententes débordent du

(1) *Application des Recommandations de la Conférence Economique Internationale*. Exposé relatif à la période mai 1927-mai 1928. Document C. C. E. 7.

cadre national et s'étendent à plusieurs pays, le problème juridique des ententes prend lui-même un aspect international qui exige de nouvelles études.

Dans toutes la question des cartels, l'aspect international des problèmes est subordonné à leur aspect national. Nous avons vu comment la formation même et la vie d'un cartel international suppose un certain degré de concentration nationale. Du point de vue juridique, le problème du fonctionnement des ententes internationales suppose une certaine unification des législations nationales. Il est certain que, de toutes parts, l'évolution qui s'est produite a tendu vers une unification des situations juridiques dans un sens libéral, donnant ainsi aux ententes la possibilité de déborder au-delà d'un cadre strictement national. Mais il n'y a là souvent que des situations de fait consacrées par la pratique administrative et la jurisprudence, les termes même de la loi restant restrictifs à l'égard des coalitions de producteurs.

C'est de la même façon que les débats économiques de Genève avaient fini par faire prévaloir malgré tout deux idées, généralement acceptées par les adversaires comme par les promoteurs des ententes, à savoir que celles-ci peuvent être bonnes et par conséquent doivent pouvoir agir librement tant qu'elles sont un facteur de progrès économique, mais que les abus auxquels elles peuvent se livrer doivent susciter l'intervention des pouvoirs publics représentants de l'intérêt général.

C'est dans cette direction, sans doute, qu'une doctrine propre à la Société des Nations sera trouvée, mais la confusion des idées relatives à la politique de concentration demeure. Le Comité Consultatif devait donc décider qu'avant tout il fallait encore se livrer à une étude approfondie, d'ordre juridique et économique, des ententes nationales et internationales et de l'évolution qui s'est manifestée dans cette matière.

Trois points principaux furent indiqués comme devant être le sujet de ces études :

1° La matière et la nature des ententes industrielles et des cartels internationaux ainsi que leur importance au point de vue économique international.

2° Les formes juridiques de ces ententes industrielles, leur statut et la législation à laquelle elles sont soumises.

3° La publicité dont elles ont été l'objet.

Ainsi étaient précisées quant aux termes et à la méthode les directives que l'Organisation Economique de la Société des Nations avait reçues de la Conférence de 1927, recommandant de « suivre de près les formes de coopération industrielle internationale ainsi que leurs effets » et de « recueillir la documentation y relative ».

§ 2. Cependant, en dehors de ces résultats d'ordre plutôt théorique, le Comité Consultatif avait vu brusquement surgir devant lui une question d'une importance considérable parce qu'elle exigeait une action et des résultats pratiques et posait d'une manière concrète le problème de la coopération internationale des producteurs.

Dès le début de la session, il était en effet saisi d'une proposition belge tendant à mettre à l'étude, devant l'Organisation Economique de la Société des Nations la situation de l'industrie charbonnière ; à cette proposition était jointe une proposition française de même nature relative à l'industrie sucrière.

Le problème actuel du charbon est un problème essentiellement européen. L'industrie houillère d'Europe est atteinte par une crise caractérisée par un déséquilibre entre l'offre et la demande, ou, plus exactement, entre la consommation et la capacité de production. Sensible dès 1925, un moment arrêtée par la « grève noire » de 1926 en Angleterre, la crise reprenait au début de 1927 et devenait particulièrement inquiétante au début de 1928 où le « problème » allait être porté devant la Société des Nations.

Les chiffres sont à cet égard significatifs. En Angleterre tout d'abord, au cours du premier semestre de 1927, on pouvait constater un chômage complet de 12,7 % des mineurs, un chômage partiel de 4,5 %. La pratique du « short time », se manifestant par exemple par la semaine de 5 jours, avait amené une diminution de 30 % dans le total des salaires payés mensuellement aux mineurs.

Les mines galloises vendaient la tonne de charbon 1 shilling 6 au dessous du prix de revient.

Dans la Ruhr, 1 mark 25 était perdu par tonne marchande. Dans la Sarre 10 % du personnel, était licencié en février. Trois millions de tonnes étaient stockées en France, deux millions en Belgique où l'industrie houillère n'avait eu aucun bénéfice jusqu'en 1926-27 et la situation était troublée en Pologne. De toutes parts, les puits à prix de revient trop élevés étaient fermés, et notamment en Angleterre où en 15 mois, 56 houillères avaient congéllé leurs 27.000 ouvriers.

Les causes de la crise sont profondes. Elles résident essentiellement, nous l'avons dit, dans une capacité de production exagérément, développée en face de la consommation.

Immédiatement après la guerre, l'augmentation de la production destinée à rétablir l'Europe industrielle provoqua une pénurie de charbon, et plus encore des craintes exagérées de « famine charbonnière ». Les prix de vente très élevés alors pratiqués par l'Angleterre favorisaient le développement des mines du continent. Une fois passé le « boom » de l'immédiat après-guerre, une réduction des besoins se manifesta, mais elle coïncida avec la diminution de la production due à l'occupation de la Ruhr, et surtout à la grande grève minière de 1926 en Angleterre. Ces deux circonstances donnèrent une impulsion nouvelle aux mines continentales obligées de suppléer à un déficit momentané de la production, particulièrement aux mines des Pays-Bas, de France, de Belgique et d'Allemagne.

En même temps la nationalisation agissait d'autant plus dans les mines qu'elle avait souvent mis longtemps à y faire son apparition : outillage mécanique, aménagement moderne des fosses, extension des industries annexes, ont considérablement renforcé les possibilités de production houillère.

Cet accroissement se manifesta dès la rentrée en jeu de l'Angleterre après la grève de 1926. L'accroissement de 1927 par rapport à 1926 est énorme : 150 millions de tonnes. Mais par rapport aux années normales de 1925 et 1924, l'accroissement reste considérable : 72 millions et 60 millions de tonnes.

Un tel développement n'aurait pas provoqué de crise si

un mouvement parallèle s'était manifesté dans la consommation. Or il en va tout différemment. Tout d'abord la houille subit aujourd'hui la concurrence d'autres sources d'énergie. Ainsi en est-il de l'industrie hydro-électrique, qui se développe considérablement en Italie, en Suède, en Suisse, en Autriche, en France et en Allemagne ; on a pu estimer que la diminution prévue de la consommation mondiale de houille à l'avenir atteindra de ce fait plusieurs millions de tonnes par an. Tandis que les chemins de fer emploient l'électricité, les transports maritimes emploient aujourd'hui le mazout ; la majorité des navires de commerce ont des installations pour le chauffage au mazout alors que 4 % seulement des navires possédaient avant-guerre ces installations ; quant à la marine de guerre, la houille y a plus perdu encore.

Le charbon est encore concurrencé par un produit-frère, le lignite, dont le développement par rapport à 1913 est de 50 %, et qui lutte sévèrement contre la houille surtout en Allemagne et en Tchécoslovaquie. Ajoutons l'économie de combustible réalisée dans l'industrie par une meilleure combustion et l'utilisation des sous-produits du charbon.

Enfin les débouchés de l'industrie houillère se sont restreints. Les pays qui importaient du charbon avant la guerre s'efforcent aujourd'hui de l'extraire de leur propre sol, à l'abri des barrières douanières. C'est ainsi que l'augmentation de la production de 1913 à 1925 a été en Afrique de 82,7 %, en Asie, de 62 %, en Australie de 25 %. L'Angleterre dont la situation est caractéristique et particulièrement grave, a perdu le marché russe, une partie du marché Sud-Américain, 1/3 de ses clients en Italie, 2/3 en Allemagne, 1/4 en France.

Possesseurs chaque année d'un excédent de production qu'il leur faut écouler, les trois grands exportateurs de charbon, l'Angleterre, l'Allemagne et la Pologne, se livrent à une néfaste guerre de prix. La première veut en effet reconquérir les marchés qu'elle a perdus. Les deux autres s'efforcent de conserver l'accroissement qu'ils ont acquis. Le prix de la tonne de houille britannique exportée tombe ainsi de 20 shillings 2 en moyenne pour janvier-octobre

1925, à 181 pour janvier-octobre 1927 et 15/9 pour janvier 1928.

L'Allemagne lutte à coups de dumping. Le « Kohlen Syndicat » de Westphalie, par exemple, prélève, pour chaque tonne extraite et vendue par lui, une redevance (Umlage) qui lui permet de vendre à l'extérieur au-dessous du prix de revient, tout en maintenant des prix élevés sur le marché intérieur. On se rendra compte de l'âpreté de la lutte pour l'écoulement de la production si l'on considère que l'Umlage qui était, au début de 1927, de 0 Mk, 40 est depuis mai 27 de 1 Mk, 38.

Les principales victimes de cette lutte, ce sont les ouvriers. L'industrie houillère a ceci de particulier que le coût de la main-d'œuvre y est l'élément de beaucoup le plus important du prix de revient ; toute dépression dans cette industrie a donc des répercussions immédiates sur les salaires et sur le nombre d'ouvriers. C'est ainsi qu'en 1927 alors que l'indice des salaires en Angleterre s'élevait en général à 190 ou 200 % par rapport à 1914, et le coût de la vie à 164 %, l'indice des salaires dans les mines était seulement de 149 %.

Ce tableau de la crise charbonnière serait incomplet si l'on ne faisait enfin mention des mesures artificielles d'Etat, qui viennent encore fausser la concurrence : subventions directes ou indirectes, protection douanière, contingentement, licences d'importation, discrimination dans les tarifs ferroviaires, etc...

§ 3. La situation de l'industrie sucrière a certaines analogies avec celle de l'industrie houillère. En effet, comme cette dernière, elle présente depuis l'après-guerre une crise inquiétante de surproduction et de bas prix.

On sait que deux sources différentes alimentent la consommation mondiale de sucre : ce sont les pays producteurs de canne à sucre, et les pays producteurs de betteraves. Sucre de canne et sucre de betterave, depuis longtemps rivaux, ont vu leur situation respective profondément modifiée pendant les hostilités. La plupart des pays betteraviers, sont des pays européens ; ils étaient ainsi engagés dans la lutte mondiale ; les superficies

plantées en betterave diminuèrent considérablement, d'une part parce que les principales régions productrices étaient le théâtre du choc des armées, d'autre part, par suite d'une réduction de la main-d'œuvre, portée à des emplois industriels ou à des productions alimentaires d'un intérêt plus urgent encore que le sucre.

En présence de cette disparition momentanée de la betterave, la canne à sucre connaissait à la même époque un essor sans précédent. Dès les années de l'immédiat avant-guerre la production betteravière avait été égalee et même dépassée par la production de canne. Mais pendant la durée du conflit mondial, on voit la courbe de la production de sucre de canne monter d'une façon continue, tandis que la courbe du sucre de betterave est en décroissance jusqu'en 1919-1920.

A cette date la production mondiale de sucre de canne est de 12.236.000 tonnes, celle du sucre de betterave est de 3.259.000 tonnes, alors qu'en 1910-1911 elles étaient à égalité aux environs de 8.500.000 tonnes.

Mais en 1920-1921 la courbe de la betterave reprend une marche ascendante. En effet, les champs de bataille d'Europe sont de nouveau rendus à la charrue ; à l'abri de hautes barrières douanières, les anciens belligérants reconstituent méthodiquement leur industrie sucrière ; certains d'entre eux la subventionnent directement ou indirectement. Bien plus, l'Angleterre, complètement dépourvue avant la guerre dans ce domaine, entreprend depuis 1925 la création complète d'une industrie du sucre de betteravé, à grand renfort de protection, de régime préférentiel colonial et de subventions. C'est ainsi qu'en 1926-1927 la superficie plantée en betteraves en Europe rattrape et dépasse enfin légèrement celle de 1913-1914, et qu'en 1928-1929 la production de sucre de betterave estimée à 9.579.000 tonnes y dépasse également le niveau d'avant-guerre.

Cependant le sucre de canne, en vertu non seulement de l'élan acquis, mais aussi d'une amélioration notable des méthodes de culture de la canne, à de son côté poursuivi sa marche ascendante, et à la même date la production en est de 18.858.000 tonnes, soit 62 % du total du sucre produit dans le monde.

Ce total est désormais trop important. Comme pour le charbon la consommation n'atteint pas le même niveau que la production, comme dans l'industrie houillère il y a une crise. La consommation mondiale s'est bien développée régulièrement et plus rapidement qu'avant la guerre ; malgré cela, elle reste en deçà de la production, que les circonstances ont accrue démesurément. En 1927-1928, par exemple, la consommation mondiale du sucre a été de 25.742.000 tonnes, alors que la production totale, betterave et canne, était de 26.676.000 tonnes.

Cette surproduction se manifeste par un fléchissement des prix sur le marché international du sucre. La tendance à la baisse est continue depuis l'année 1923 qui marque un maximum, avec l'indice 216 si l'on donne l'indice 100 à la période 1909-1913. Or en 1927 l'indice était de 115, en 1928 de 97 et pour les cinq premiers mois de 1929 il était de 77 (1).

Une telle situation ne peut que contribuer au maintien de la protection et des mesures artificielles d'Etat qui sauvegardent actuellement l'industrie européenne, pour qui le jeu normal de la concurrence susciterait un prompt désastre.

Nous avons cru bon de donner quelques détails sur la situation actuelle du charbon et du sucre, car il nous faudra envisager plus loin le rôle de la Société des Nations en cette matière et les solutions proposées pour résoudre la crise qui atteint chacune de ces deux industries. Nous ne saurions trop insister cependant sur l'importance du fait que ces deux graves problèmes lui aient été soumis. Désormais les questions industrielles et la question des cartels étaient posées d'une manière pratique et les faits allaient pouvoir faire la critique des théories.

Aussi, dans son Rapport, le Comité Consultatif de 1928 recommandait au Conseil d'inviter l'organisation économique de la Société des Nations à reprendre l'étude des problèmes dont il avait été saisi en recourant aux consultations et aux méthodes de travail qui lui sembleraient

(1) *Le problème du sucre*, Rapport préliminaire du Comité Economique de la Société des Nations, Genève, 4 juillet 1929.

nécessaires, et à présenter au Conseil un rapport pour permettre à celui-ci de juger si une action internationale concertée pourrait faciliter la solution des problèmes posés.

II. — Les résultats. Les rapports sur le charbon et le sucre

La réunion du Comité Consultatif Economique de 1928 n'avait donc pas été inutile, puisque l'Organisation Economique de la Société des Nations se voyait en définitive assigner un programme de travail en ce qui concerne les ententes de producteurs. Ce programme pouvait se diviser en deux parties : 1° une étude d'ordre théorique et documentaire sur la nature et l'importance des cartels internationaux, leur régime juridique, et enfin la publicité dont ils ont été l'objet ; 2° la recherche d'une solution aux problèmes internationaux du sucre et du charbon.

§ 1. Dans l'exécution de la première partie de ce programme, le Comité Economique, dont les travaux sont en cours, s'attache tout particulièrement, nous l'avons dit, à l'étude du statut juridique des ententes passées ou actuelles. Le point de départ de ce travail pouvait être trouvé dans un memorandum présenté par le Docteur Lammers à la Conférence de 1927, où celui-ci exposait les législations en vigueur dans les différents pays (1). Le Comité Economique a chargé le Secrétariat, — qui avait déjà complété cette documentation à l'aide d'une série de communications émanant de membres du Comité, ou de publications récentes, — d'approfondir l'étude de cette matière avec le concours d'experts désignés par lui. Trois principales conceptions juridiques ont ainsi paru se dégager de ces études, dont les législations françaises, allemande et américaine (Etats-Unis) sont le type. De plus, l'examen de l'application de ces législations par l'administration et les tribunaux est le complément nécessaire de ces recherches.

(1) Lammers, *op. cit.*

Quant aux études sur la forme, la matière et le rôle économique des ententes industrielles, qui ne sont également qu'à leur début, elles semblent déjà s'être heurtées à la difficulté de trouver une documentation suffisante pour tirer des conclusions sérieuses sur les caractères essentiels et le rôle de ces organismes. Dans l'état actuel des choses, il est difficile en effet d'obtenir plus de renseignements que ceux que veulent bien laisser paraître les cartels dans les revues techniques, ou les différentes communications faites sur leur activité. Les travaux entrepris à ce sujet semblent devoir s'orienter vers une spécialisation, par laquelle on choisirait quelques ententes particulièrement importantes ou caractéristiques, pour en approfondir l'étude.

Les premiers résultats obtenus dans le domaine de la documentation prendront sans doute la forme d'un Rapport présenté au Comité Economique ou au Comité Consultatif. Ce sera, sans nul doute une application des recommandations de la Conférence Economique de 1927. Mais celles-ci sont trop vagues dans le domaine des ententes, nous l'avons vu. Il ne faudrait pas être trop facilement satisfait par leur mise en œuvre. Certains orateurs, à la même date avaient été plus précis. Ils avaient insisté sur l'importance essentielle du contrôle des ententes, qui devrait au minimum se manifester par la publicité de leurs agissements. Or, sans préjuger de la valeur du travail accompli par le Comité, on peut se demander si la publication d'une simple compilation de renseignements recueillis directement sur les cartels peut être considérée comme une publicité ayant la valeur d'un contrôle. Nous reprendrons plus loin cette question en nous demandant s'il ne faut pas s'efforcer de provoquer directement une publicité complète, en recommandant aux Etats de l'exiger des cartels qui vivent sous leur loi.

Quels sont d'autre part les résultats aujourd'hui acquis en ce qui concerne le charbon et le sucre ?

§ 2. Pour le charbon, tout d'abord, la procédure adoptée a été la suivante. Le Comité Economique a nommé une délégation chargée d'une enquête préalable auprès des

spécialistes de la question houillère. Ceux-ci ont entrepris de consulter à cette fin deux séries d'experts, d'une part des patrons, convoqués non parce qu'ils représentaient des organisations patronales, mais parce que leur position leur permettait, dans leurs pays respectifs, d'avoir une vue générale de la question, et d'autre part des ouvriers, désignés par le Bureau International du Travail, en tant que techniciens.

La réunion des experts patronaux s'est tenue en janvier 1929, celle des experts ouvriers en mars 1929, et en avril le Comité Economique publiait un Rapport préliminaire sur la question du charbon, destinée particulièrement à servir de base aux discussions du Comité Consultatif qui se réunissait en mai (1).

Quelle conclusions peut-on tirer de ces consultations d'experts ? Il semble tout d'abord que l'écart entre la capacité de production et la consommation qui est à l'origine de la crise ne puisse pas être réduit à une proportion normale avant plusieurs dizaines d'années. L'augmentation naturelle de la demande est aujourd'hui si lente que pendant les quinze dernières années elle a égalé seulement le chiffre d'une année d'avant-guerre. Il ne semble donc pas que la situation puisse s'assainir d'elle-même.

Il ne paraît pas davantage que des mesures purement nationales puissent rétablir l'équilibre. Les dispositions prises par l'industrie ne peuvent suffire. Des ententes nationales de prix ? Ce n'est qu'une solution locale pour un problème européen, et elle n'est viable qu'à l'abri de mesures artificielles de protection. La rationalisation ? Elle est souvent indispensable, mais accroît encore la capacité de production. La réduction des salaires ou l'augmentation des heures de travail ? Ce sont les classes ouvrières qui supportent alors les conséquences de la crise. Encore plus condamnables sont les mesures artificielles de subvention, d'assistance ou de protection établie par l'Etat. Elles protègent à la fois les entreprises saines et les malsaines, elles permettent le dumping, elles retardent le rétablissement des conditions normales dans

(1) Rapport préliminaire du Comité Economique, *op. cit.*

l'industrie, elles ne suppriment la crise qu'en la rejetant sur autrui.

C'est ainsi que l'on est amené à envisager une solution d'ordre international. Plusieurs propositions ont été faites à ce sujet au cours de l'enquête de la Société des Nations.

On a proposé d'abord une réduction ou une abolition générale des mesures artificielles d'Etat. Cette solution déplacerait simplement la crise des pays où ces mesures sont le moins importantes à ceux où elles le sont le plus ; le rétablissement d'une situation saine ne serait possible qu'après une pénible période de réadaptation. Aussi la plupart des experts ont-ils été d'avis que, « si regrettable que soient pour l'ensemble de l'industrie ces dispositions d'assistance partielle et locale, elles sont probablement inévitables en l'absence d'une entente réglant la politique à suivre entre les différents pays producteurs ».

C'est alors qu'on a discuté la question d'une entente internationale. Il est certain que les conditions naturelles sont favorables : la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, la Pologne, la Belgique et les Pays-Bas représentent à eux seuls 90 % de la production européenne. Le nombre de participants ne serait donc pas considérable. Mais comme on l'a souvent dit, l'entente internationale est un bâtiment en hauteur qui doit avoir un rez-de-chaussée, les ententes nationales. Or, si la situation est à ce point de vue très favorable en Allemagne, elle est toute différente en Angleterre où la concentration n'est qu'à ses débuts. D'autre part, l'accord est loin de se faire sur la procédure à employer pour constituer un pareil organisme. La Société des Nations doit-elle l'établir elle-même ? Doit-elle se contenter de mettre en rapport les chefs d'industrie intéressés, avec ou sans contrôle sur leur travail ? Doit-elle au contraire attendre qu'ils prennent spontanément l'initiative d'une réunion ? Quel sera le contrôle, s'il est réalisé ? Dans quelle mesure les organisations ouvrières auront-elles un droit de surveillance, et les consommateurs des garanties contre l'oppression ?

Quoi qu'il en soit, les partisans d'une entente sans nier les difficultés à surmonter, ont énergiquement affirmé que « seule une action de ce genre peut mettre de l'ordre dans

la production et la vente, c'est-à-dire s'établir sur des bases financières saines et user pleinement des découvertes et des méthodes scientifiques modernes ».

On a également envisagé une entente portant sur les heures et les conditions de travail dans l'industrie houillère. Désirable en l'absence d'une entente portant sur les prix ou la production, un accord sur ce point le demeure même si une telle entente existe, car il ne faut pas qu'une réglementation de la concurrence commerciale soit indirectement annihilée par les différences de conditions qui frapperaient les ouvriers eux-mêmes.

Enfin certains experts, et particulièrement les experts ouvriers seraient favorables à l'organisation d'une représentation internationale des intérêts ayant trait à l'industrie houillère, c'est-à-dire des patrons, des mineurs et des consommateurs. Il reste à définir si le rôle de cet organisme serait purement et simplement de réunir des renseignements divers sur l'industrie et de les publier, ou au contraire d'avoir une action juridique ou de contrôle dans le fonctionnement d'une entente internationale des producteurs.

On voit que l'enquête entreprise par la Société des Nations a dès maintenant abouti à un certain nombre de propositions concrètes, entre lesquelles il faudra choisir, pour rechercher ensuite quelle procédure suivre en vue d'une action dans le sens adopté. Le très remarquable rapport sur le charbon établi par le Secrétariat à la suite des deux consultations d'experts ne laisse cependant pas présager de l'action qui sera entreprise par le Comité Economique. Il se contente d'enregistrer les opinions exprimées sans vouloir se prononcer sur leur mérite respectif, craignant que si la Société des Nations prenait l'initiative de favoriser les ententes, elle ne prit une grave responsabilité et ne « rendit laborieuse et difficile toute procédure destinée à associer les intérêts des non-producteurs aux négociations détaillées des producteurs ».

Remarquons seulement en terminant qu'une importante conclusion se dégage sinon du Rapport du moins des consultations sur lesquelles il est basé, à savoir que seule une solution d'ordre international peut être apportée au problème du charbon.

§ 3. Quant à la question du sucre, la procédure suivie par le Comité Economique a été du même ordre que celle qu'il avait suivie pour le charbon, mais les conclusions de l'enquête sont restées moins nettes.

La proposition la plus importante est une fois de plus celle qui envisage la constitution d'une entente internationale. Tout d'abord une politique commune de ventes et de prix pourrait être organisée entre les producteurs de sucre ; elle ne peut cependant suffire car elle ne touche pas à la question du développement exagéré de la production. Aussi a-t-on préconisé une entente portant sur la production elle-même, qu'il suffirait de stabiliser quelques années au niveau actuel, sans la réduire, puisque la consommation, quoique insuffisante, continue cependant à augmenter.

Mais les difficultés semblent être beaucoup plus considérables que dans le problème du charbon. Les intérêts à associer sont en effet particulièrement difficiles à concilier.

Ici s'affrontent comme ils se sont toujours affrontés le sucre de canne et le sucre de betterave, dont les conditions de production : rendement à l'hectare, salaires, impôts, terrains, etc., sont très différentes. Fera-t-on donc un accord entre tous les producteurs de sucre, ou entre les exportateurs seulement ? Ou bien créera-t-on d'un côté une entente des producteurs de betteraves, de l'autre une entente des producteurs de canne à sucre ? Ces diverses solutions ont été proposées. D'un autre côté des experts ont attiré l'attention sur la multiplicité des types, des marchés, l'organisation compliquée de la vente, et ont déclaré qu'on ne peut espérer qu'un seul organisme remplace jamais le système complexe qui existe aujourd'hui.

On a proposé la solution plus modeste que constituerait un office de documentation et d'études analogues à celui qui a été proposé pour le charbon. Mais ici encore l'accord ne s'est pas fait, et on a déclaré suffisante l'organisation actuelle.

Si l'on songe cependant que le déséquilibre entre la production et la consommation est malgré tout assez réduit comme en témoignent les chiffres que nous avons

donnés précédemment, il doit y avoir quelque chose à faire, malgré les oppositions d'intérêts. C'est alors qu'on a proposé une nouvelle solution qui consisterait à agir non plus sur l'offre mais sur la demande, par une propagande collective en faveur de la consommation du sucre dans certains pays où elle est particulièrement faible ou pour ainsi dire inexistante.

Mais le Rapport publié par le Comité Economique (1) pour résumer l'enquête à laquelle il s'est livré refuse, plus nettement encore que le rapport relatif au charbon, de prendre parti entre les diverses solutions préconisées par les personnalités consultées. Les difficultés lui paraissent « de nature à se résoudre d'elles-mêmes, ou à être aplanies par l'action même des personnes responsables de la direction des affaires », action qui ne peut se réaliser que par « des mesures d'ordre purement privé ». Si ces mesures sont prises spontanément par les intéressés, cela « pourrait rendre superflu certaines des mesures artificielles dont bénéficie l'industrie sucrière de certains pays ». En attendant, le Comité ne peut que continuer à observer attentivement le problème du sucre.

Un seul point fait l'objet d'une recommandation plus nette de la part du Comité, car sur cette question l'unanimité s'était faite parmi les experts : le rapport estime qu'il est très désirable que les Etats abaissent les droits d'accise établis sur le sucre, impôts commodes et productifs, mais dont l'abaissement, dans la mesure où cela serait compatible avec l'intérêt des trésors publics, serait de nature à stimuler la consommation.

§ 4. Examinons en résumé quelle a été l'œuvre de la Société des Nations dans l'importante question des ententes internationales, et quelle appréciation on en peut faire dès maintenant.

Il est certain que lorsque la question se posa pour la première fois devant la Conférence Economique de 1927 elle était loin d'avoir l'actualité et la maturité qu'elle

(1) Rapport préliminaire du Comité Economique, *op. cit.*

possède aujourd'hui. Faut-il y voir la raison pour laquelle l'affaire des ententes fut dès le début, mal engagée ? Alors que l'on avait espéré des discussions constructives, les premiers débats ne furent guère qu'une lutte théorique entre partisans et adversaires des unions de producteurs. Il ne semble pas que depuis cette époque les choses aient beaucoup changé. L'organisation économique de la Société des Nations, presque entièrement établie sur le type « Comité d'experts », connaît les avantages de cette formule, mais elle en subit les inconvénients. Nous avons déjà pu faire cette constatation en ce qui concerne la politique douanière, et particulièrement l'action du Comité Consultatif Economique. Réunissant des personnalités qui occupent dans leurs pays des situations en vue où les ont appelés leur compétence et leur distinction, mais qui agissent à titre personnel et sans mandat préalable, ces organismes sont plus portés dans leurs réunions à discuter le pour et le contre qu'à agir. On a dit que l'atmosphère de Genève était « aussi peu doctrinale que possible » et « qu'on y constatait les faits bien plutôt qu'on n'y agissait les principes (1) ». Regrettons seulement qu'il n'en ait pas été toujours ainsi au sujet des ententes.

Quelle a été en effet l'action entreprise par la Société des Nations ? Nous avons vu qu'il s'agit tout d'abord d'une étude sur l'histoire des ententes, leurs statuts, et le milieu juridique dans lequel elles se développent selon les différents pays : étude de longue haleine, d'ordre théorique, où une fois de plus avantages et inconvénients se formuleront, sous une forme plus neuve, nous l'espérons, que dans les discussions classiques sur les trusts et les cartels. Mais les solutions pratiques, on ne les veut envisager que plus tard, on les recule jusqu'à la fin de cette enquête, on croit devoir en attendre les conclusions pour entreprendre une action constructive.

Nous nous sommes étendus en second lieu sur les problèmes du charbon et du sucre qui, eux, se posèrent d'emblée devant l'organisation économique comme exi-

(1) M. De Peyerimhoff, *Europe Nouvelle*, 26 mai 1928.

geant une solution pratique. Une étude consciencieuse en a été faite. En rester là, ce serait avoir réussi à transporter à leur tour dans la théorie deux questions qui appellent l'action.

D'ailleurs, quel but vise-t-on ? Il semble qu'on l'ignore. Les hésitations nées des discussions générales ont leur écho dans les Rapports publiés par le Comité Economique à ce sujet. On y veut seulement constater les opinions des experts sans prendre parti ; on refuse de formuler une opinion officielle, dans la crainte de la voir interprétée comme tendant à une entreprise de cartellisation sous les auspices de la Société des Nations. Or, si la méthode que l'on entend suivre ne se dégage pas après l'étude de la question, quand le fera-t-elle puisque les discussions théoriques préalables ne l'ont pas non plus précisée ?

Sans doute ne voudrions-nous pas préjuger des résultats pratiques de ces deux enquêtes qui ne sont pas terminées. Nous ne pouvons nous empêcher cependant de nous inquiéter devant ces hésitations.

Saisie du cas du charbon, la Société des Nations doit faire plus qu'une publication de plaidoiries, elle doit rendre au moins un avis. Ce qui lui a été demandé, en effet, c'est une action aussi rapide et pratique que l'importance de la question le permet, c'est peut-être plus qu'un avis, mais une action entreprise sous son autorité ou son contrôle. Elle craint, actuellement, par une action pratique et immédiate sur le charbon ou le sucre, de préjuger des conclusions qui dicteront son action lorsque la longue étude théorique qu'elle entreprend sera terminée.

Nous croyons que ces craintes ne sont pas justifiées.

Il faut en effet distinguer soigneusement deux méthodes. La première consisterait pour la Société des Nations à se saisir elle-même de tous les problèmes analogues à ceux du charbon et du sucre, afin d'organiser l'ordre, de sa propre initiative, là où régnait encore la désorganisation ou la crise. Elle a sans doute eu raison de s'y refuser jusqu'à présent. Mais la seconde consiste à prendre la responsabilité, lorsqu'un cas précis lui a été soumis, de l'étudier et de le résoudre. Un tel cas se présente pour le charbon et pour le sucre, et nous croyons que la solution, c'est l'entente internationale des producteurs.

« La confusion des idées qui ont prévalu à l'égard de la politique de concentration a sans aucun doute sa part de responsabilité dans les troubles économiques d'après-guerre », a dit le professeur Cassel. C'est une des tâches de la Société des Nations que de faire disparaître cette confusion. L'étude scientifique et approfondie qu'elle entreprend y contribuera sans nul doute pour une large part. Mais faut-il que jusque-là toute action reste en suspens ? Faut-il attendre que tout ce travail soit terminé pour résoudre les questions urgentes qui se posent aujourd'hui ?

Nous ne le croyons pas. Nous avons vu que les circonstances actuelles exigent une action et en précisent déjà les méthodes ; nous allons voir que les plans politico-économiques les plus récents l'organisent, et qu'une telle action compléterait parfaitement les desseins de la Société des Nations en matière de politique commerciale.

CHAPITRE XII

LE RAPPROCHEMENT ÉCONOMIQUE PAR LA VOIE DES ENTENTES ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES ET LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Ce fut une journée historique que celle du 5 Septembre 1929, où à Genève Monsieur Briand, 1^{er} délégué de la France, proclama devant l'Assemblée de la Société des Nations que l'heure était venue d'organiser une Fédération des Nations Européennes. Cette déclaration ne devait pas surprendre tous ceux qui avaient conscience du double mouvement qui pousse à l'union les diverses nations de la vieille Europe. Courant politique d'abord, que nous ne saurions ici étudier dans ses détails, mais dont la ligne générale est définie par la politique de paix et de collaboration réaliste dans la liquidation des troubles nés de la guerre et le rétablissement d'un équilibre européen stable. Courant économique, d'autre part, dont le but est de « doubler le Locarno politique d'un Locarno économique » (1) ; c'est le côté de la question qui nous intéresse, et dont l'étude révèle un double mouvement, d'une part celui d'un rapprochement économique par l'action collective entreprise à la Société des Nations, d'autre part celui d'une interpénétration des intérêts privés par entente directe en dehors des gouvernements nationaux.

Nous avons vu que la politique commerciale de la Société des Nations tend notamment à l'abaissement des barrières douanières des pays d'Europe, et contribue ainsi directement à réaliser l'idéal qu'on se propose lorsque l'on

(1) Paroles du rapporteur des accords de Locarno au Sénat, M. Labrousse.

parle de créer une Fédération Européenne. Les difficultés rencontrées en pratique ne sauraient décourager ceux qui veulent atteindre ce but, et la proclamation de M. Briand à Genève ne peut que donner une impulsion nouvelle à leurs efforts.

Cette impulsion se fera sans doute sentir également à l'égard du mouvement des ententes industrielles et plus généralement des ententes entre producteurs. C'est donc un nouvel aspect de cette question qui se précise. S'il est vrai que la Société des Nations ne peut se désintéresser de voir se constituer dans son sein l'union plus étroite de certaines des puissances qu'elle réunissait déjà par son universalité, elle ne peut rester indifférente devant aucune des forces économiques ou politiques qui poussent à la constitution de ce bloc des nations. Or le mouvement des ententes industrielles internationales est une de ces forces ; la spontanéité de son action et l'importance de ses résultats au point de vue de l'organisation générale de la production le placent d'emblée au premier plan.

I. — Les ententes internationales et la liberté économique

Laissons un instant de côté, en effet, l'aspect spécialement européen de la question, pour envisager dans quelle mesure on y peut trouver un « système de rapprochement économique (1) ».

§ 1. Nous avons vu que les plus grandes résistances à l'action de la Société des Nations en cette matière se sont élevées au nom des principes proclamés par la Conférence Economique de 1927. Est-il donc exact, tout d'abord, que les ententes de producteurs entravent le libre jeu des forces économiques et particulièrement de la concurrence?

Une telle question pose le problème plus général de la

(1) Voir P. Grossmann : *Systèmes de rapprochement économique*, Conférence Economique Internationale, Document C. E. C. P. 24.

valeur du libéralisme économique lui-même, et des effets pratiques de la théorie du laisser-faire.

Le profond bouleversement produit par la guerre dans tous les domaines a semblé remettre en question les lois économiques généralement admises par la doctrine. On sait que le retour vers une situation normale a permis aux économistes de montrer que ces lois, méconnues un moment, reprenaient leurs droits et qu'elles n'avaient même pas cessé de jouer pendant la période de guerre (1). Et cependant le rétablissement d'après-guerre laisse planer un doute sur la valeur économique d'une liberté sans contrôle et sans frein. C'est la libre concurrence qui crée les luttes économiques, assimilables aux luttes politiques, avec leurs armes aussi redoutables, comme le dumping. C'est la libre concurrence qui maintient face à face, dans cette bataille qu'elle a suscitée, des industries semblables pour lesquelles l'armistice ou la paix seraient l'origine d'une réorganisation ou d'un accroissement de puissance. Par ses excès, elle peut dans certaines branches de la production précipiter le mouvement en dents de scie de l'économie : C'est ainsi qu'on a parlé de « concurrences anti-économique ». (2). Elle peut enfin par réaction amener les nations à se protéger par des mesures artificielles délibérément hostiles à la théorie du laisserpasser.

L'intérêt que l'on porte de plus en plus aux cartels a donc pour origine « le désir de voir l'industrie sortir de ses conditions actuelles de désorganisation, et de diriger cette évolution au moyen d'accords industriels — un désir d'éviter ou d'épargner au monde les pertes ruineuses que la restauration de l'équilibre économique entraînerait pour lui suivant le jeu de la libre concurrence (3) ».

§ 2. Il ne faut pas considérer la libre concurrence comme la source de tout ordre et de toute prospérité. Mais

(1) Henry Germain-Martin : *De la prétendue faillite des lois économiques pendant la guerre*. Thèse, Paris, 1926.

(2) Theunis, discours de clôture de la Conférence Economique Internationale : *Actes*, I, p. 15.

(3) Spitzer, *op. cit.*

il faut voir dans le principe des ententes entre producteurs autre chose qu'une simple volonté de monopole. Il est certain tout d'abord que le milieu nécessaire à leur développement est celui de la liberté industrielle, économique, qui crée l'interdépendance des individus, des Etats, des affaires ; on peut dire qu'elles nécessitent un degré assez avancé de la liberté commerciale, dont les régimes de privilège et de monopoles d'autrefois sont la négation (1).

Quant à l'entente elle-même, il est inexact de croire que toute lutte y cesse, que toute concurrence y est abolie. La lutte se tourne vers l'intérieur, et les industries cartellisées ne cessent pas d'améliorer leur exploitation, afin d'obtenir des droits de production plus élevées, ou encore pour lutter victorieusement sur les marchés restés libres.

Enfin, la maîtrise absolue d'un cartel sur un marché national ou international, la tyrannie que l'on semble tant redouter ne lui sont possibles que s'il réunit la grande majorité des entreprises de la branche de production dont il relève, ce qui ne peut être que bien exceptionnel. En réalité la production dissidente tempérera les idées de dictature que pouvait avoir le cartel, ou bien, si celui-ci a réussi à sa naissance à unir toute la production, ses excès feront naître eux-mêmes les concurrents qui y mettront fin.

La cartellisation n'est donc pas foncièrement et nécessairement incompatible avec les principes généraux du libéralisme économique ; celui-ci peut l'englober à l'intérieur de ses frontières.

Nul ne saurait nier cependant les dangers que la puissance des ententes représente pour leurs clients ou leur main-d'œuvre. Et c'est à ce propos seulement qu'il faut parler de liberté économique : mais il s'agit là d'un tout autre problème, celui de la liberté d'action des cartels, absolue ou contrôlée, et ceci est une autre question, que nous étudierons ultérieurement.

(1) V. de Rousiers : *Les cartels et les trusts et leur évolution*, Conférence Economique Internationale, Document C. E. C. T. 95.

II. — Le rapprochement au moyen des ententes internationales complète le rapprochement douanier

§ 1. Les résistances qui se sont manifestées à Genève contre les ententes internationales n'étaient pas dues seulement à l'idée qu'elles sont contraires aux principes de liberté. Elles tenaient également au sentiment d'une concurrence, ou plus simplement d'un double emploi que ce mouvement pourrait faire avec la politique d'abaissement collectif des barrières douanières. C'est encore une idée dont il faut faire justice et que les faits eux-mêmes se sont d'ailleurs chargés de démentir.

Nous avons vu comment la déception qui s'est manifestée en 1928 et 1929 relativement à l'œuvre de politique commerciale entreprise par la Société des Nations est dûe aux espoirs démesurés qu'on avait fondés sur les résultats immédiats de la Conférence de 1927. Les résolutions qui avaient été élaborées à ce sujet et présentées aux gouvernements, constituaient mieux qu'un compromis entre les opinions des hautes compétences réunies à Genève : c'était un programme d'action basé sur le principe de la collaboration internationale, c'était un événement sans précédent. Au contraire les résolutions concernant les ententes exprimaient seulement le sentiment de la majorité qu'il était inutile de porter de ce côté les enthousiasmes qui s'étaient manifestés en faveur d'une action commune, et que l'on devait ici rester dans l'expectative. La cloison étanche qui s'était établie pendant les discussions entre la Commission de l'industrie et celle du commerce persistait en définitive dans le programme d'action proposé. Nous ne revenons pas sur l'évolution qui s'est bientôt produite dans l'opinion au sujet de la politique douanière, la conclusion en était que les résultats en cette matière ne seraient atteints qu'après de longs et constants efforts, au prix même d'une modification dans les méthodes adoptées sans toutefois porter atteinte aux principes.

Voilà la raison pour laquelle il faut reprendre aujourd'hui

d'hui la question des accords internationaux entre les producteurs et mener en ce sens une action parallèle à celle qui tend à l'abaissement des tarifs douaniers.

L'erreur a été de ne pas sentir le lien qui existe entre ces deux questions, à cause du cloisonnement dans les études entreprises à ce sujet. La grande difficulté de l'action préconisée en 1927 en matière de tarifs et d'accords douaniers, c'est qu'elle met face à face les nations par l'intermédiaire des gouvernements. Les forces protectionnistes internes se manifestent alors dans chaque pays ; les intérêts des producteurs qui désirent la protection, savent mieux se défendre que ceux des branches de la production auxquelles la liberté des échanges apporterait peu à peu la prospérité. D'autre part, la théorie de l'économie nationale, ou comme on dit volontiers aujourd'hui le principe de l'autarchie économique s'oppose à l'abaissement des barrières douanières. Ce sont là les principales difficultés de ce que le Professeur Grossmann a appelé la « méthode politique » pour le rapprochement économique (1), à laquelle il oppose la méthode de rapprochement par l'union des intérêts privés.

L'avantage essentiel de cette dernière méthode est de pouvoir agir en dehors des gouvernements, sur un point particulier, et surtout sans attendre que les longues négociations entreprises pour de mutuelles concessions par les Etats intéressés soient parvenues à bonne fin. Que le mur douanier soit prêt à s'abaisser sur toute son étendue ou sur un point particulier, peu importe : l'union se fait entre les intérêts privés par-dessus la barrière.

On critique les ententes au nom de la liberté, on demande que la production soit laissée au libre jeu des forces économiques. Mais peut-il donc agir librement, le patient que la maladie retient plâtré dans son fauteuil ? Est-ce bien un libre jeu que celui où chacun se trouve entouré d'un mur douanier qui l'emprisonne ? Et puisque le résultat des ententes est de passer par-dessus ce mur en attendant qu'on ait réussi à l'abaisser, ne présentent-elles

(1) E. Grossmann, *op. cit.*

pas aussi un très grand avantage ? On objecte alors : « Mais, feront-elles tomber ce mur ? » Ceci est une autre question que nous traiterons plus loin ; ce qu'il faut considérer tout d'abord, c'est qu'elles se débarrassent de son entrave.

§ 2. Une deuxième raison pour laquelle le rapprochement par voie d'ententes privées ne fait pas double emploi avec le rapprochement par la voie politique, c'est que le premier arrive à certains résultats des plus importants, que le second ne saurait atteindre au contraire. L'entente industrielle internationale organise la production et les échanges ; l'abaissement des tarifs douaniers n'a aucun résultat en ce sens. Bien plus, la brusque intercommunication d'unités économiques jusque là distinctes et opposées ne peut que provoquer une pénible crise de réadaptation à la situation nouvelle. Comment oser mettre en présence sans une préparation antérieure des marchés économiques qui autrefois avaient formé autant de blocs distincts ? Comment admettre qu'un pays où telle branche de la production est en voie de développement, ou telle autre a toujours été faible, va brusquement se prêter à l'envahissement sans contrôle de la production étrangère la plus puissante ?

Sans doute la liberté complète de circulation finira-t-elle par créer la division du travail nécessaire, et reconstituer ainsi un système logique et organisé, résultat de la juxtaposition de systèmes multiples, autrefois séparés. Mais encore une fois cela ne peut se produire qu'après une crise profonde de réajustement, et cela heurte essentiellement les idées d'indépendance économique qui à tort ou à raison restent puissantes dans le monde. « Abaissez les tarifs qui soutiennent la production de certains pays, écrit M. Serruys, faites de l'Europe un champ clos où la lutte des industries se développera sans réserve ni merci, lancez les industries anciennes et puissantes des grands pays producteurs contre les industries à peine adolescentes de pays dont le développement a été retardé plutôt par les faits de l'Histoire que par l'infériorité des ressources naturelles, et vous assisterez bientôt à des exécutions

tions implacables et à des ruines qui, mortelles pour l'activité de certains, le seront pour la richesse de tous. Les effets d'une compétition effrénée en Europe seront sans doute de laisser le terrain libre à celui qui aura prévalu dans cette rivalité puissante, mais aussi de le laisser épuisé et appauvri *devant l'obstacle...* »

Sans avoir cet inconvénient, sans provoquer de trouble, la concentration internationale est capable d'organiser, avant toute action douanière, la division du travail nécessaire. La répartition des marchés, le contingentement de la production, la politique de vente, les clauses réservant, comme c'est souvent le cas, la clientèle nationale à l'industrie nationale, dans la mesure où celle-là absorbe la production de celle-ci, toutes ces mesures font qu'aucun heurt ne se produirait le jour où les barrières douanières seraient supprimées, la répartition internationale de la production ayant permis la liberté de la circulation.

Alors que cette dernière paraissait jusqu'ici seule susceptible d'organiser la division internationale du travail, il apparaît maintenant que cette division peut être réalisée grâce à des ententes qu'on avait crues contraires aux principes de liberté.

III. — Les ententes préparent l'abaissement des tarifs

Nous avons vu quels rapports peuvent être établis entre le rapprochement économique par voie d'ententes et le rapprochement par l'abaissement des barrières douanières, l'un préparant la production à l'adaptation et au réajustement que l'autre rend nécessaires.

Mais quelle est en définitive l'influence que le premier de ces procédés peut avoir sur l'autre ? En exposant les avantages des ententes internationales de nombreux délégués à la Conférence Economique ou au Comité Consultatif ont fait valoir que les ententes doivent amener la suppression, au moins partielle, des tarifs douaniers. La question vaut d'être approfondie. Elle est difficile, parce que nous ne pouvons que discuter dans l'abstrait, car nous ne possédons malheureusement pas, à l'égard des

cartels internationaux, des données aussi précises qu'en matière de cartels nationaux.

§ 1. L'idée est la suivante : un produit pour la production et la vente duquel deux pays étaient jusqu'alors en concurrence fait l'objet d'une entente. Là où il y avait autrefois menace d'un empiètement réciproque des productions nationales sur les marchés opposés, il y a aujourd'hui répartition des ventes ou réserve des marchés nationaux aux productions nationales. Là où il y avait menace d'une concurrence écrasante, pour un des pays, des produits que l'autre produit à bas prix, il y a désormais prix unique, grâce à l'équilibre entre la totalité des offres et des demandes sur les deux marchés. Le seul moyen offert à chacun de ces pays, en l'absence de tout cartel international, pour défendre sa production nationale était d'établir un droit de douane suffisamment élevé pour l'isoler du marché extérieur. Mais aujourd'hui les deux productions ont cessé d'être rivales, le contrat qui les unit leur tient lieu de défense, et, comme un moule inutile autour d'une argile qui a pris corps, le droit protecteur subsiste, sans plus rien protéger. Chacun de ces deux Etats n'a donc plus qu'à le supprimer.

On a fait à cela plusieurs objections. La plus générale consiste à dire qu'on ne distingue pas bien comment la liberté pourrait naître d'une généralisation des ententes qui sur le plan national tendent au monopole. Il y a là plutôt une interrogation qu'une critique. Nous avons d'ailleurs vu qu'on ne peut concevoir un accroissement illimité de la concentration internationale. C'est ainsi que M. Geiringer ne voit dans l'époque actuelle qu'une période de transition où les cartels internationaux tendant à être universels, finiront par s'effriter ; alors naîtra de leurs cendres une économie où la liberté reprendra son empire, mais sur des marchés élargis jusqu'aux limites des continents (1).

On objecte d'autre part, pour revenir à des réalités plus

(1) E. Geiringer, *op. cit.*

actuelles, que les industries organisées, « bien que moins âprement protectionnistes », ont intérêt « à conserver leurs tarifs respectifs comme monnaie d'échange ». (1). Nous avouons ne pas comprendre exactement ce que l'on entend par là. Le tarif a-t-il jamais été la chose de l'industrie qu'il protège ? Celle-ci peut-elle à son gré, pour s'entendre avec l'industrie d'un autre pays, disposer des droits de douane pour marchander quelque compensation ? Elle peut sans doute demander à son gouvernement d'agir conformément à ses intérêts, mais de là à considérer le tarif comme un moyen de transaction pour l'établissement de l'entente, il y a un pas.

Ce que l'on peut dire, c'est que le tarif est une donnée dans la constitution de l'entente, et que sa modification n'est pas sans action sur elle. Que l'on considère par exemple l'article 10 du pacte européen de l'acier : « Le présent accord est conclu dans la pensée que pendant toute sa durée les tarifs applicables aux produits sidérurgiques importés en Allemagne ne pourront être majorés. Au cas où l'Allemagne procéderait à une majoration desdits tarifs, le présent accord pourra être dénoncé à tout moment par chacune des parties... » Mais une telle disposition ne prête pas critique, puisqu'au contraire le cartel a pour effet d'empêcher une élévation des droits. Quant à une diminution de ces droits, aurait-elle un autre effet pour le cartel que de permettre à l'exportateur de bénéficier de la différence ? Mais l'Etat pourra subordonner cet abaissement du tarif à une diminution correspondante du prix de vente des produits qui entrent chez lui, ce qui est encore une fois un résultat avantageux.

§ 2. On craint encore que le cartel ne restreigne les débouchés de la production nationale à l'intérieur de l'agglomération qui en fait l'objet, et que les producteurs nationaux se rattrappent par le dumping (2). Il ne semble pas qu'il en doive être ainsi. Lorsque le dumping est

(1) Lebée, *op. cit.*

(2) A. Loria, *op. cit.*

pratiqué par un cartel national, on sait qu'un des meilleurs procédés pour le faire cesser est d'ouvrir la barrière douanière qui seule lui permettait l'élévation exagérée des prix intérieurs. Rien n'est changé à ce sujet lorsqu'il s'agit d'un cartel international, le même système peut être employé par l'Etat : à moins que ce cartel ne monopolise la totalité du produit dont il s'occupe, il sera contraint de cesser sa politique de dumping. D'ailleurs il est rare que les débouchés de la production nationale soient restreints le jour où elle entre dans une entente internationale ; très fréquemment en effet, une clause lui réserve le marché national ; avant de s'exposer au marché libre, elle tournera son activité vers l'intérieur où elle fera effort pour accroître librement et développer ses débouchés : le cartel aura ici encore, par l'établissement des zones de vente, joué le même rôle qu'un droit de douane.

Le professeur Wiedenfeld a fait ressortir enfin, dans une étude publiée à l'occasion de la Conférence Economique de 1927, l'influence que le cartel international peut avoir sur la situation douanière d'un pays étranger (1). Il arrive souvent, dit-il, en citant l'exemple de l'Afrique du Sud et de l'Amérique du Sud, qu'un pays en voie de développement laisse entrer en franchise des matières premières qu'il transforme ensuite, malgré des conditions défavorables, en produits fabriqués ; ces derniers sont coûteux, mais un droit élevé les protège contre la fabrication étrangère. Qu'un cartel se crée, relevant les prix que la concurrence avait avilis sur le marché mondial : c'en est fait de l'industrie de transformation artificiellement maintenue dans ce pays : les pays plus anciens ou plus favorisés par la nature réalisent des prix égaux ou inférieurs aux siens, que le renchérissement des matières premières aura exagérément relevés.

On remarque à ce propos qu'un autre facteur intervient généralement, celui des prix du cartel. Voici un produit dont une concurrence exagérée due au déséquilibre de la consommation et de la production rend les prix irréguliers

(1) K. Wiedenfeld, *op. cit.*

ou trop bas. Certains pays se sont entourés de barrières douanières, afin de protéger leur industrie. Un cartel international rétablit l'équilibre entre l'offre et la demande. Dans la mesure où les prix se relèvent jusqu'à un niveau suffisant pour permettre au pays qui se protégeait de faire vivre son industrie sur un marché libre, le cartel aura rempli la tâche des douanes ; il en sera d'ailleurs ainsi aussi bien pour un pays dont les producteurs adhèrent à l'entente que pour ceux qui restent en dehors.

§ 3. La production que l'on qualifie de « dissidente » pose cependant d'assez graves problèmes. Si elle peut dans certains cas se passer de protection comme nous venons de le voir, il est à craindre que le cartel ne doive se protéger contre elle. La situation sera alors la suivante : entre les pays adhérents au cartel les droits devront être abaissés ; vis-à-vis des pays dont les producteurs restent en dehors de l'entente, la protection demeurera. Ces derniers ne vont-ils pas protester contre une pareille discrimination ? Ne vont-ils pas réclamer au nom de la clause de la nation la plus favorisée des avantages analogues à ceux que les Etats membres des cartels se seront consentis entre eux ?

Il est intéressant de voir que dans le domaine des ententes industrielles se pose la même question qu'en matière de politique commerciale : un Etat qui n'a contracté aucun des engagements auxquels l'entente subordonne ses résultats, pourra-t-il cependant se prévaloir de cette clause pour réclamer l'exonération des droits qui est la contre-partie de ces engagements ? Il semble qu'il y ait là une injustice. Nous retrouverons ce problème, dont les données ne sont pas ici différentes de ce qu'elles sont en matière de politique commerciale ; remarquons seulement que dans tous les domaines de l'économie moderne, l'élargissement des rapports jusqu'au plan international et jusqu'à l'activité collective exige une révision des principes qui avaient paru les mieux établis lorsqu'il ne s'agissait que d'accords bilatéraux entre deux nations.

Notons cependant qu'une solution originale a été donnée

à ce problème par le professeur Grossmann (1). Il propose que les droits soient maintenus, puisque les pays étrangers à l'entente protestent. Mais à l'intérieur de l'entente, ces droits seraient annihilés de la façon suivante : ils seraient remboursés aux exportateurs par un organisme central du cartel, qui se procurerait les fonds nécessaires à l'aide d'une cotisation payée par les adhérents proportionnellement à l'ensemble de leur production. Ce procédé pourrait être employé dans un autre cas, que ne prévoit pas le professeur Grossmann, celui où le tarif, jusque là maintenu par un des pays adhérents au niveau qu'il avait au début de l'entente, viendrait à être modifié par lui (cas de l'article 10 de l'entente de l'acier). Plutôt que de dissoudre le cartel, ses membres pourraient s'entendre pour annihiler l'élévation qui se serait produite.

§ 4. Il semble qu'on ait jusqu'ici laissé de côté, enfin, les effets que peut avoir un cartel sur ce qu'on est convenu d'appeler le *protectionnisme indirect*. Il s'agit nous le savons de toutes les mesures artificielles qui accompagnent souvent la protection douanière. Mais leur but est plutôt offensif alors que la protection *directe* est de nature défensive. Elles manifestent les caractères anormaux de la concurrence dans l'industrie qu'elles concernent. Nul exemple n'est plus frappant, ni plus actuel que celui du charbon. Pour aider artificiellement leur industrie, les Etats rivalisent d'ingéniosité dans l'élaboration de mesures artificielles : subventions directes ou indirectes, discriminations dans les tarifs de chemin de fer, interdiction des importations ou exportations de charbon sauf par licences spéciales, faveurs à l'emploi des combustibles nationaux, etc... Mais la production appelle la protection.

Loin d'améliorer la situation, ces mesures ne font que retarder le retour à une situation normale ; le déséquilibre entre la production et les besoins se maintient ou s'accroît, provoquant ainsi, dans un cercle vicieux, le maintien ou l'aggravation de la protection directe ou indirecte.

(1) E. Grossmann, *op. cit.*

Un cartel vient à régler la production houillère européenne : les conséquences néfastes de la trop grande capacité de production cesseront de se manifester ; la réalité ou l'éventualité d'une surproduction ne sera plus à craindre, la « course aux armements économiques » s'arrêtera. Le rétablissement de la sécurité et l'organisation d'une division et d'une répartition internationale de la production fera cesser le protectionnisme indirect. Bien plus, pour être sur un pied d'égalité dans les discussions préalables à l'entente, les différentes industries nationales subordonneront leur adhésion à la suppression des mesures artificielles d'Etat, suppression qui sera entreprise par les gouvernements à la demande des producteurs intéressés.

§ 5. Qu'il s'agisse du protectionnisme direct ou indirect, c'est en définitive à l'Etat de profiter du cartel pour prendre toutes les mesures favorables au point de vue douanier qui sont compatibles avec l'existence du cartel. Il entreprendra s'il le faut avec le cartel les négociations nécessaires. Qu'on ne vienne pas agiter ici le spectre de la puissance illimitée de cet organisme menant à son gré les gouvernements. Rien n'oblige ces derniers à agir dans tel ou tel sens s'ils estiment que l'intérêt général est en jeu, et nul n'est plus qu'eux en mesure de faire échouer la combinaison entreprise, si cela est nécessaire, par les décisions qu'il peut prendre, en matière douanière notamment.

Qu'on ne proteste pas enfin contre le prétendu abandon de la politique économique aux particuliers qui peut-être l'orienteraient dans une direction contraire à la politique traditionnelle (1). En réalité l'Etat reste maître de sa politique douanière. Cela n'empêche pas qu'il y puisse tenir compte d'un facteur aussi important qu'un cartel international. Un bon système douanier établira donc un lien avec l'entente. Les produits cartellisés seront en sécurité pendant que durera le traité de commerce, dont l'échéance pourra amener la fin de l'accord. Inversement, tant que se

(1) Lebée, *op. cit.*

maintiendra le cartel, le traité de commerce admettra la franchise des produits cartellisés. La double échéance du traité et de l'entente permettra à chacun de prendre à l'avance ses dispositions et si rien n'a modifié l'accord qui jusque là régnait entre l'action privée et la politique du gouvernement, cet accord pourra continuer.

« L'avenir nous apprendra, dit le professeur Wiedenfeld en conclusion d'une intéressante étude sur la question, si la détresse dans laquelle se trouvent actuellement toutes les nations pourra faire comprendre ce lien commun aux Etats et aux particuliers » (1).

On ne saurait donc nier en définitive que les ententes internationales entre les producteurs peuvent préparer et solidement étayer l'abaissement des barrières douanières, qui semble à lui seul impossible.

C'est ainsi qu'on a pu se demander si on n'avait pas, suivant l'expression de M. Loucheur pendant la deuxième session du Comité Consultatif Economique, « mis la charrue avant les bœufs » en s'attaquant tout d'abord à réaliser la suppression des barrières douanières avant de se préoccuper d'une réorganisation générale de la production. « Ce qui frappe, a-t-on dit encore, c'est la méconnaissance du marché mondial. La question des douanes et de la liberté du commerce n'est à y bien voir que secondaire, sa solution ne sera qu'accessoire, instable, insuffisante, tant que le problème de fond ne sera pas résolu. Les hommes produisent industriellement beaucoup plus qu'ils n'ont besoin. Il devient urgent qu'ils s'accordent pour organiser et au besoin continger la production ». (2).

Nous n'irons pas tout à fait jusque là. Ce qu'il faut blâmer, selon nous, c'est la tendance générale que l'on a actuellement à vouloir l'une ou l'autre de ces méthodes, alors que l'une et l'autre se complètent mais ne sont pas suffisantes à elles seules. L'une tend à organiser le laisser-passer, l'autre tend à mettre fin en outre au laisser-passer.

(1) K. Wiedenfeld, *op. cit.*

(2) Henri Moro : *Les problèmes de l'économie internationale*, Revue Economique Internationale, février 1929.

La première agit sur une large échelle avec toute la difficulté mais toute l'ampleur dont est susceptible l'entente entre souverainetés différentes; l'autre au prix d'une action plus réduite, plus localisée, peut obtenir des résultats plus rapides, neutraliser ou même supprimer les effets des entraves apportées à la libre circulation, et organiser la production, que la première atteint seulement d'une manière indirecte.

IV. — Le contrôle des ententes internationales

La question du contrôle des ententes internationales est une des plus délicates de celles qui se posent aujourd'hui devant la Société des Nations. Qui dit « contrôle » dit intervention dans le fonctionnement du cartel d'une autorité extérieure, administrative ou judiciaire. La première difficulté résulte de ce que cette intervention fait surgir les questions de souveraineté dans un domaine où elles n'avaient pas pénétré jusque-là. Comparant la méthode de rapprochement économique par la voie des accords douaniers et la méthode de rapprochement par ententes entre producteurs, nous avons vu que le grand avantage de cette dernière était d'unir les intérêts des mêmes branches de la production par-dessus les frontières par de simples contrats privés, en dehors de toute négociation officielle, et de toute intervention des gouvernements. Sans doute les différents Etats veillent-ils à l'intérieur de leurs frontières respectives, à la sauvegarde des principes d'une saine concurrence, mais tant qu'on reste dans les limites de l'entente nationale, il n'y a pas de contacts entre Etats. Du jour où il s'agit au contraire, d'une union de producteurs dont la composition et l'action sont internationales, les souverainetés risquent d'entrer en conflit à propos des agissements de l'entente. Si un organisme international est créé pour arbitrer ces conflits, il est amené lui-même à juger, à conseiller, peut-être même à ordonner l'action jusque-là souveraine des Etats.

Une autre difficulté réside dans le fait qu'une solution internationale du problème doit cadrer avec l'ensemble

des solutions nationales. Il n'y a eu jusqu'ici dans le domaine national que des systèmes assez disparates, de publicité, de contrôle ou de répression. Faudra-t-il donc attendre avant d'entreprendre une action juridique de caractère international que les législations nationales et leur application pratique se soient ralliées à des principes ou à un système communs ? Que l'on ajoute enfin l'interpénétration du politique et de l'économique dans le problème qui nous occupe, la nouveauté de la question, sa constante évolution ; et l'on aura une idée de l'œuvre délicate qu'entreprend ici la Société des Nations.

En face de ces difficultés, considérons cependant l'ampleur insoupçonnée de la concentration internationale, la puissance du mouvement qui se développe peu à peu : la conclusion qui s'impose, c'est qu'il faut coûte que coûte canaliser ce mouvement pour en prévenir les effets nuisibles et en utiliser la force constructive. Nous avons suivi l'évolution des idées à ce sujet depuis la Conférence Economique de 1927 où les ententes firent l'objet des débats assez décevants que l'on sait, jusqu'à la décision prise en 1929 d'étudier les formes des ententes et le milieu juridique où elles agissent. Mais une certaine inquiétude règne encore.

Quelles méthodes adopter ? Quel système juridique préconiser ? Nous allons examiner dans quelle mesure on le peut dès aujourd'hui préciser.

§ 1. Un point semble acquis : c'est qu'il ne peut s'agir désormais d'interdire les coalitions internationales de producteurs. L'époque n'est plus où l'individualisme triomphant déclarait suspecte *a priori* toute coalition d'intérêts, et l'interdisait formellement. D'ailleurs le désir qu'ont les hommes d'unir leurs efforts vers un même but ne peut que les pousser à tourner toute législation restrictive. Nous n'entendons pas reprendre ici l'étude détaillée, qui a été souvent faite, des législations sur les trusts et les cartels. Rappelons seulement que l'exemple des Etats-Unis est particulièrement probant : l'ère de poursuites et de répressions contre les ententes entre producteurs, inaugurée en 1890 par la « Federal Antitrust Law » ou

« Sherman Act » n'a eu pour résultat que de pousser ces organismes vers les formes les moins saisissables et les plus secrètes (1). D'un autre côté, la répression des ententes illicites suppose une définition de l'entente licite, définition très difficile à établir, qui à son tour permettra à certaines ententes d'être en apparence conformes à la loi qu'elles évitent en réalité.

Aussi peut-on constater que la quasi-unanimité des systèmes juridiques distinguent, par divers procédés, les « bonnes » ententes des « mauvaises ».

§ 2. Encore faut-il que l'existence d'une entente soit portée à la connaissance des pouvoir publics. La publicité doit être à la base de tout système juridique concernant les ententes nationales ou internationales. On doit constater cependant qu'elle est loin d'être générale. La plupart des pays exigent de toute société qui se fonde un simple enregistrement, qui servira par exemple à la perception des droits fiscaux. Mais qu'est-il organisé de spécial pour les ententes ? Aux Etats-Unis, seuls les groupements agissant exclusivement pour le commerce extérieur sont soumis, depuis 1918 à la nécessité d'un enregistrement spécial, avec publication de certains renseignements (Export Trade Act, dit « Webb-Pomerene Act »). En Allemagne on exige seulement que le contrat soit rédigé par écrit. En Angleterre une loi de 1919 (Profiteering Act) ordonnait la publicité, mais elle a été abolie en 1921. En France, un projet de loi de 1923 sur la spéculation illicite prévoyait un système analogue, mais cette disposition n'a pas été votée. Seules les fusions de Sociétés par actions aboutissant à la constitution d'un capital total supérieur à 10 millions de francs donnent lieu à publicité (loi du 19 mars 1928).

Il y a donc sans aucun doute une action à entreprendre en cette matière. La Société des Nations donnera-t-elle aux Etats un ensemble de recommandations concernant les

(1) Voir P. de Rousiers, *Les Grandes Industries Modernes*, A. Colin, Paris, 1926.

ententes ? Si elle en décide ainsi, elle doit faire valoir la nécessité primordiale d'une publicité des ententes nationales.

Quant aux cartels internationaux, il nous semble que l'organisation de leur publicité doit être une des bases essentielles de son action.

§ 3. Poursuivant la gradation qui nous a amenés de l'interdiction des ententes à leur simple tolérance moyennant leur publicité, nous arrivons au système plus complet dans lequel les accords entre producteurs font l'objet d'une intervention répressive des pouvoirs publics dès l'instant où ils causent à autrui un préjudice illicite.

Nous apercevons ici mieux qu'ailleurs la fréquente insuffisance des législations nationales. Trop souvent ce sont d'anciennes lois ou encore les simples principes généraux du droit qui jouent le rôle d'un système juridique adapté aux ententes. Tel est le cas de la France : les articles 419 et 420 du Code Pénal, révisés par une loi du 3 décembre 1916, sont appliqués tant bien que mal aux cartels, malgré qu'ils aient primitivement visé le seul délit d'altération des prix et ils demeurent une entrave gênante pour toute constitution de cartels nouveaux. La jurisprudence s'appuie d'ailleurs beaucoup moins sur ce maigre texte que sur les principes généraux de « l'ordre public » et sur la théorie de la cause illicite (1). De même en Grande-Bretagne l'interprétation par la jurisprudence des principes de liberté de la concurrence amène à réprimer sans texte spécial les restrictions exagérées (« unreasonable restraint ») à la liberté du commerce ; une gêne subsiste cependant, car il reste difficile de constituer de grands cartels suffisamment forts pour établir une discipline solide parmi leurs adhérents.

En face de ces systèmes qui caractérisent en réalité l'absence d'une législation particulière aux ententes, il faut placer le système américain et le système allemand. Deux

(1) Voir l'arrêt de la Cour de Cassation du 25 juin 1926, qui fait jurisprudence.

conceptions juridiques s'opposent ici ; la première, celle des Etats-Unis, organise un contrôle du commerce, qui découle des principes constitutionnels eux-mêmes, mais qui tend à maintenir le jeu absolument libre de la concurrence. La conception allemande au contraire a pour but la création d'une économie nationale rationnellement organisée d'après les desseins préalables des pouvoirs publics. Cette différence de principes se manifeste dans les organismes créés. Une loi de 1918 a institué aux Etats-Unis la *Federal Trade Commission*, qui est investie du pouvoir d'enquêter sur les agissements des trusts, de donner des consultations à ce sujet, et d'émettre des « injonctions » ordonnant de cesser une concurrence déloyale. Les Cours d'appel du district peuvent être amenées à réviser en appel ces injonctions, et à rendre des arrêts définitifs. On voit que l'autorité chargée de réprimer les abus des trusts est celle qui réprime tout délit ordinaire en matière de concurrence et de commerce, ce qui résulte de la conception américaine exposée plus haut.

Remarquons seulement qu'on peut se demander si une évolution n'est pas en train de se produire, au moins vis-à-vis de certaines catégories de groupements ; c'est ainsi que le *Shipping act* de 1916 et le *Merchant Marine Act* de 1920 confèrent des pouvoirs quasi discrétionnaires au Shipping Board à l'égard des ententes ou *conférences* maritimes. La Federal Trade Commission est-elle d'ailleurs autre chose elle-même qu'une administration publique ?

Si on laisse de côté la législation norvégienne, fort intéressante, mais qui n'a pas aussi souvent l'occasion de s'appliquer, l'Allemagne présente la plus complète législation nationale d'Europe sur les ententes. Une ordonnance du 2 novembre 1923 entend lutter contre « les abus de la puissance économique ». Sa plus intéressante disposition est celle qui crée à côté du Tribunal Economique du Reich un *Tribunal des cartels* destiné à assurer les « bonnes mœurs » dans la régularisation du marché ». Les affaires y sont portées, soit par le ministre de l'Economie, contre un cartel, soit par un membre adhérent d'une entente, contre celle-ci. Le Ministre peut enfin enjoindre à un

adhérent de se retirer du cartel ou donner à ce dernier l'ordre de publier certaines décisions. Il s'agit bien d'un contrôle non plus judiciaire mais d'un contrôle administratif et de dispositions qui relèvent du droit public et non du droit privé.

Si les principes dont se réclament la législation américaine et la législation allemande sont différents, il y a cependant une certaine analogie dans les résultats, et nous ne croyons pas devoir opposer ces deux conceptions autant qu'on le fait souvent. Il semble qu'en définitive, dans l'un et l'autre cas, l'importance du phénomène des ententes industrielles ou commerciales ait amené à abandonner le point de vue purement juridique pour adopter un certain nombre de mesures qui relèvent de ce qu'on appelle parfois la politique économique.

Passons maintenant sur le plan international. La carence de toute réglementation se fait ici sentir plus que jamais. On pourrait essayer, il est vrai, de se servir des textes des législations nationales analogues à notre article 5 du Code Pénal qui permet de poursuivre sur le territoire national les adhérents français d'un cartel international qui se sont rendus coupables d'un fait qualifié délit par la loi française. En réalité les complications de procédure et les conditions d'application de ce texte, sur lesquelles nous ne saurions ici nous étendre, rendent illusoire une action par cette méthode. Qu'est-ce à dire, si ce n'est que seule une réglementation établie sur le plan international est susceptible de résoudre ce problème ? Nous verrons plus loin quelles mesures semblent être dès aujourd'hui possibles à ce sujet.

§ 4. Il reste enfin la question du contrôle des ententes. Est-il suffisant de n'intervenir que lorsqu'une plainte s'est élevée contre elles, lorsque leur fonctionnement a des résultats fâcheux qui exigent la répression judiciaire ? Ou faut-il faire plus, les surveiller d'une façon continue afin de prévenir leurs abus avant qu'ils ne se manifestent ? Peu de législations nationales ont été jusque là. Il en est ainsi cependant en Allemagne et aux Etats-Unis. Nous avons vu que ces deux pays présentent deux types de législation sur

les cartels, en ce qui concerne la répression, le premier faisant dépendre celle-ci de l'autorité administrative, le second de l'ordre judiciaire. Différences de principe surtout, atténuées nous l'avons montré, dans la pratique. Quant au contrôle, les différences sont moins sensibles encore. Les pouvoirs de la Federal Trade Commission, qui peut enquêter d'office sur les agissements des ententes, sont en réalité ceux d'une autorité administrative, et par là assimilables aux pouvoirs du Ministre de l'Economie du Reich, qui peut, en vertu de la « loi des cartels », surveiller les agissements de ceux-ci et leur faire spontanément des injonctions, par exemple leur ordonner la publication de tel ou tel renseignement. Un tel système, déjà peu répandu dans les divers pays à cause des entraves qu'il apporte à l'activité des ententes, paraît être encore plus difficile à établir dans le domaine international. Le contrôle permanent d'un organisme de la Société des Nations sur leurs agissements, ne serait jamais admis par les cartels internationaux, cela ne fait aucun doute ; il faut un juste milieu entre la liberté absolue et la surveillance continue de leur fonctionnement.

§ 5. Quelle est donc l'action d'ordre juridique que la Société des Nations peut entreprendre vis-à-vis des ententes internationales ?

Il ressort des pages précédentes que la principale difficulté réside dans la disparité des législations nationales. Une action internationale est-elle de ce fait impossible ?

Nous ne le croyons pas. Une fois de plus, répétons qu'il faut agir dès aujourd'hui. Les ententes n'attendent pas, pour se créer, qu'un droit international privé se soit constitué à leur usage. Elles vivent, elles se multiplient, et ne rien faire à leur égard c'est leur laisser toute liberté. Il faut les « contrôler » au sens large du mot, c'est-à-dire prévenir leurs abus. Le jour où un tel « contrôle » sera établi, la vieille façon de poser le problème des ententes aura vécu. On ne verra plus de dilemme : « libre concurrence ou monopole » mais cet autre « économie organisée ou inorganisée ».

La première mesure ? La Conférence de 1927, malgré toute ses réticences, l'avait déjà pressentie : c'est la publicité. De même que les accords entre gouvernements sont enregistrés au Secrétariat de la Société des Nations, de même les ententes industrielles ou commerciales internationales doivent y être portées. Il suffit que des registres soient ouverts à cet effet. Chaque entente internationale publiera ainsi ses statuts, son siège social, la date de sa fondation, la liste de ses membres, leurs engagements généraux ou particuliers, et plus tard, s'il y a lieu, les modifications importantes qui surviennent dans sa constitution. Le Secrétariat de la Société des Nations donnera à ces renseignements toute la publicité désirable, par la publication périodique de « recueils de traités » analogues à ceux qu'elle publie en matière politique, et par la communication aux gouvernements de tous les renseignements qu'elle possède. Va-t-on dire que la non-inscription aux registres de la Société des Nations équivaut à une présomption d'illégalité ? Nullement, il ne peut s'agir de rien d'obligatoire, ce serait sans doute aller à un échec. Mais si l'action de la Société des Nations réussit, elle doit apporter peu à peu les « bonnes mœurs » dans ce domaine ; or, les mauvaises mœurs commencent par le secret ; les bonnes mœurs n'ont rien à cacher, et l'on peut espérer que l'habitude se répandra parmi les ententes de publier leurs statuts ; ce jour-là l'entente secrète sera suspecte en fait, elle pourra enfin être déclarée telle en droit.

En second lieu, la Société des Nations doit créer un tribunal international des cartels qui aurait le caractère d'un tribunal d'arbitrage. Il peut s'agir d'un organisme spécialement constitué en dehors des cadres actuellement existants. Mais il pourrait selon nous être établi au sein du Comité Economique. Il devrait être constitué de juristes, d'une part, d'autre part d'économistes et de représentants des intérêts en présence : patrons, ouvriers, consommateurs. Cette composition apporterait en effet aux intéressés, et notamment à ces deux dernières classes les garanties qu'ils demandent. Il aurait pour but d'abord d'arbitrer les conflits nés à l'intérieur des cartels interna-

tionaux. Il serait saisi dans ce cas par un des membres du cartel qui porterait plainte contre un autre adhérent, ou contre l'organisme central, ou qui, pour des raisons clairement affirmées, demanderait une enquête sur les agissements du cartel. Un Etat pourrait lui-même saisir le tribunal d'une plainte contre le préjudice causé à son économie nationale par l'action d'une entente internationale.

Pour rendre sa décision, le tribunal devrait se livrer à toutes enquêtes qui paraîtraient nécessaires, et faire appel aux experts compétents en la matière.

La plus grande difficulté réside dans l'exécution des sentences rendues par le tribunal. On ne peut songer à créer à la Société des Nations un organe d'exécution de ces décisions. On peut concevoir le prononcé d'une amende contre un ou plusieurs adhérents, mais il sera difficile de la recouvrer s'ils refusent de s'exécuter. Cependant l'autorité du tribunal et la publicité de sa sentence suffiront souvent à forcer le cartel à céder ; d'ailleurs le membre adhérent qui aura eu gain de cause devant le tribunal pourra se retirer si la décision n'est pas suivie d'exécution. Enfin dans certains cas le tribunal international pourra s'en remettre à certains Etats du soin de contraindre le cartel à l'exécution ; n'oublions pas en effet qu'un cartel international peut toujours être poursuivi devant les juges nationaux pour répondre des faits délictueux commis par lui sur le territoire national ; de plus l'Etat intéressé peut être un Etat dont la juridiction comporte des dispositions particulières à l'égard des cartels, selon lesquelles il pourra poursuivre le cartel international, soit contraindre les cartels nationaux qui en feront partie à résilier leur contrat.

Nous touchons ici, de nouveau, au problème d'une action de l'organisme international que constitue la Société des Nations sur l'organisation juridique nationale de ses membres.

Dans une question aussi délicate on ne saurait être assez prudent. Il ne peut s'agir, une fois encore, que de suggérer aux Etats certaines mesures ou même certaines idées générales. Il ne paraît pas impossible cependant de

leur proposer l'institution de mesures de publicité pour les cartels nationaux. Cela constitue en effet, nous l'avons vu, la base de toute action à l'égard des ententes. Quant à l'unification des législations nationales elles-mêmes, c'est une œuvre difficile et de longue durée. La Société des Nations pourrait semble-t-il indiquer les principes généraux qui doivent inspirer le législateur en la matière, c'est-à-dire la nécessité d'une liberté d'action sous réserve d'interventions que les abus des cartels pourraient seuls motiver ; c'est encore la nécessité d'une législation moderne, remplaçant les textes anciens qui s'adaptent mal à ces organismes nouveaux.

Mais la possibilité de proposer aux gouvernements un type de législation nous paraît subordonnée à une tâche infiniment plus ardue. La parole serait alors aux juristes ; il leur faudrait établir un compromis entre les deux grands systèmes de législation que nous avons ici distingués, à savoir le système « de droit privé » qui est le système anglo-américain, et le système de « droit public », qui est le système allemand. Trouvera-t-on les éléments d'une telle doctrine dans les tendances pratiques que nous avons distinguées et qui visent à prendre à l'égard des ententes des mesures à la fois économiques et politiques, c'est-à-dire de *politique économique* ?

Quoi qu'il en soit de cette action dans le domaine national, il faut agir dans le domaine international. Sur des bases nationales encore disparates, il n'est pas impossible, croyons-nous, d'arriver à certains résultats par l'action internationale en prenant les mesures que nous venons d'indiquer qui sont essentiellement l'institution d'une publicité et d'une juridiction. L'action régulatrice venue d'en haut s'étendra peu à peu vers le bas, et lentement l'ensemble s'uniformisera en un système cohérent.

§ 6. Nous ne saurions, avant de conclure, passer sous silence la remarquable étude entreprise par M. W. Oualid, à l'occasion de la Conférence Economique de 1927, au sujet du contrôle des ententes internationales. Si nous en parlons en conclusion de ce chapitre, c'est pour mesurer tout le chemin qui reste encore à parcourir. Après une

analyse serrée des dangers que les ententes internationales présentent pour la classe ouvrière et pour les consommateurs, M. Oualid proposait à la grande réunion économique qui allait se tenir, un ensemble imposant de mesures destinées à canaliser et à diriger la force du mouvement de cartellisation et à protéger les intérêts des ouvriers et des consommateurs (1). Ces propositions peuvent se résumer brièvement dans les principes suivants :

1° Déclaration de toute entente au Secrétariat de la Société des Nations, avec publication de certains renseignements. Toute entente non déclarée est réputée illicite. Elle sera signalée aux gouvernements intéressés, afin qu'ils s'efforcent de la mettre en règle avec l'obligation de publicité, ou de prendre contre elle toutes mesures répressives qu'exigerait son refus.

2° Création par les Etats d'un contrôle des ententes déclarées et d'un organisme destiné à recevoir les plaintes contre elles, ou à prendre lui-même l'initiative d'enquêtes sur les cartels existants, et à saisir s'il y a lieu le gouvernement national, lequel pourrait à son tour saisir la Société des Nations. Cet organisme national de contrôle comprendrait une représentation paritaire des patrons et des ouvriers, des représentants des consommateurs, et des techniciens de l'ordre administratif ou judiciaire.

3° Un organe central de composition semblable serait créé à la Société des Nations ; il assurerait la publicité internationale par enregistrement des statuts des ententes, recevrait et instruirait les plaintes, signalerait les abus aux Etats en les priant d'y mettre fin.

4° L'affaire pourrait aller enfin devant la Cour de Justice Internationale, au cas où un conflit s'élèverait entre deux Etats, l'un s'étant plaint devant le tribunal international, l'autre refusant d'exécuter l'arrêt rendu par celui-ci. Enfin des mesures de répression seraient instituées contre l'Etat qui refuserait de se soumettre aux décisions prises par la Cour.

(1) Voir W. Oualid : *Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. La défense des travailleurs et des consommateurs*. Conférence Economique Internationale, document C. E. C. P. 94.

Nous avons vu que la Conférence de 1927 était loin d'être prête à l'adoption d'un tel plan d'action. Cependant MM. Jouhaux et Pugh s'étaient faits l'écho des propositions de M. Oualid devant la Conférence.

Nous croyons qu'aujourd'hui au contraire ces propositions sont appelées à un regain d'actualité. Mais on ne peut les considérer comme immédiatement réalisables. C'est plutôt un système idéal, un plan d'ensemble qui est peut-être la réalité de demain, mais dont certaines parties supposent une évolution des idées et de la pratique qui sera sans doute assez longue. Bien que cet ensemble ne soit pas destiné à être imposé aux Etats, mais à leur être seulement proposé comme une convention où ils seraient libres d'adhérer, il est à craindre que certaines dispositions, qui modifieraient la législation nationale des divers Etats, ne les empêche d'accepter d'autres dispositions, qu'ils admettraient si elles n'étaient pas liées aux premières.

Les mesures que nous avons préconisées sont plus limitées. Elles n'en gardent pas moins une portée assez générale, puisqu'elles sont appelées à régir l'ensemble du mouvement de cartellisation internationale. Enfin, étant de nature juridique, elles n'atteignent qu'indirectement le phénomène économique des ententes, lui permettent d'évoluer, dirigent cette évolution sans la contrecarrer, puisqu'elles gardent à leur base un principe de liberté. Ajoutons que si elles sont appliquées avec la prudence qu'exige la situation, elles feront sans doute naître la bonne volonté des cartels internationaux eux-mêmes sans laquelle, il faut le dire, il sera certainement difficile d'obtenir des résultats satisfaisants.

V. — Les limites du système de rapprochement économique par voie d'ententes internationales

§ 1. Le cartel international répond à un certain nombre de nécessités. Comme l'a écrit M. François-Marsal, « il y a cinquante ans, on ignorait l'art d'atténuer le choc des

intérêts : le capitalisme, trop individualiste, semblait voué à l'anarchie. Aujourd'hui le capitalisme retrouve en lui-même les forces qui coordonnent l'expansion économique : l'ère du capitalisme organisé a commencé ». (1).

Le cartel international exige qu'une organisation rationnelle préside aux productions nationales qu'il réunit. Il apporte sur le plan international les bienfaits de l'ordre et de l'union. Dans le domaine des intérêts privés, il y a donc superposition à l'accord national d'un accord international, de même que dans le domaine douanier l'aménagement complet d'un tarif conduit à l'accord bilatéral ou plurilatéral.

Il équilibre d'autre part l'ensemble de la production et l'ensemble de la consommation, il assure une répartition judicieuse de ses produits. « Jusqu'au jour, a dit le grand industriel Ford, où tous les peuples seront également vendeurs et acheteurs, également producteurs et consommateurs, maintenant cet équilibre non en vue du profit mais en vue de l'utilité commune, nous vivrons dans l'anarchie et le chaos ». (2).

Il prépare enfin dans une certaine mesure les abaissements des droits de douane. M. Romier estime que « l'un des plus utiles services que l'on rendrait à la civilisation européenne et à la paix réelle, ce serait d'accomplir la notion de frontière ». (3). C'est le service que rend le cartel international. Nous avons montré qu'il dépend des Etats de savoir profiter de l'accord des producteurs de leurs pays respectifs pour faire ainsi cesser cette anomalie « que les frontières économiques, qui doivent s'adapter aux échanges internationaux correspondent étroitement aux frontières militaires qu'ont tracées des soucis purement stratégiques ».

§ 2. Mais le système, il faut s'en rendre compte, a des limites.

(1) François Marsal : *Les Etats-Unis d'Europe*. Revue Economique Internationale, janvier 1930.

(2) Cité par M. Dubreuil, *Standards*, Bernard Grasset, Paris, 1927.

(3) L. Romier : *Qui sera le maître, Europe ou Amérique ?* Hachette, Paris, 1927.

Il ne faut certainement pas en attendre l'ère nouvelle d'une liberté absolue des échanges. Comme l'a écrit M. Loucheur, le désarmement douanier exige en quelque sorte des *garanties de sécurité* dans l'ordre de la production, de même que le désarmement militaire ne peut se réaliser qu'avec des garanties de nature diplomatique. Il en doit résulter un milieu économique où la production et le commerce ne seront plus entravés par les barrières tarifaires, mais seront néanmoins réglementés, organisés. Le système économique substitué au système fermé qui existe actuellement ne sera pas entièrement libre, mais il s'agira d'une discipline consentie et rationnelle.

D'autre part, le développement de la cartellisation nationale et internationale se heurte malheureusement à l'absence d'une politique de la concentration, donnant aux ententes les facilités fiscales et juridiques qu'elles demandent, et les soumettant en revanche à la surveillance administrative. C'est évidemment un problème difficile. Le contrôle a donc souvent peu de prise, mais un accord réel est plus sérieux qu'un simple contact entre industries, il exige donc plus d'attention en même temps qu'il offre à la surveillance de plus grandes possibilités.

Enfin le développement des cartels internationaux comporte des limitations techniques. Non seulement la concentration ne peut être poussée trop loin à cause des dimensions trop considérables que prennent les services généraux et l'ensemble de l'industrie cartellisée, mais les ententes internationales ne sont possibles que pour certaines catégories de production, généralement les grands produits essentiels de la consommation industrielle, les matières premières et les demi-finis, jamais les produits achevés, dont la diversité est trop grande.

Vouloir remplacer complètement l'œuvre d'assainissement et d'abaissement tarifaires par la cartellisation internationale, n'est-ce pas d'ailleurs attendre trop de l'initiative privée ? L'une et l'autre entreprise sont complémentaires et doivent aller de pair ; l'action des intérêts particuliers et celle des gouvernements, représentants des intérêts généraux, doivent être combinées. En outre lorsqu'à Genève la France déclare qu'avant d'agir en

matière douanière il aurait peut-être fallu réorganiser l'économie européenne, elle fait allusion à un ensemble de problèmes, — d'abord certaines questions purement douanières, puis certains problèmes financiers ou monétaires, des problèmes de transports et de circulation, des problèmes techniques, etc., — pour lesquels les cartels ne constituent même pas toujours la solution. « Le problème de l'organisation européenne, écrit M. Serruys, déborde le terrain limité et mouvant des ententes. Le problème de l'approvisionnement de l'Europe est, au moins aussi vital. Pour le blé, pour les huiles minérales, pour certains engrais chimiques, etc., l'Europe paye à l'autre continent un nombre formidable de milliards, d'où résulte pour l'ensemble des pays de l'Europe un déficit dangereux de leur balance commerciale. Pour la France, pour l'Allemagne, pour la Belgique, pour l'Italie, tout le problème consiste à trouver en Europe assez de débouchés pour compenser par leurs exportations européennes l'écrasant déficit de leurs importations d'outre-mer... En d'autres cas, il s'agit d'une mise en commun de l'effort technique. Qu'il s'agisse de certaines spécialités de la métallurgie, de certaines branches de la mécanique ou de l'électricité, ou d'industries spécialisées comme le film ou la radiophonie, c'est l'effort technique en commun qui pourra seul déterminer un assainissement de la production européenne.

« Quelle que soit d'ailleurs la méthode, différente selon les cas, qui mettra la production européenne à même de soutenir la concurrence du monde, le résultat sera le même que celui que poursuivent les puritains du libre échange ; la protection douanière sera devenue inutile, mais il y aura moins de cadavres ». (1).

(1) D. Serruys : *La trêve douanière*, l'Européen, 20 novembre 1929.

TROISIÈME PARTIE

La nouvelle orientation de l'Œuvre économique de la Société des Nations

CHAPITRE XIII

LES EXPERTS ET L'ACTION DES GOUVERNEMENTS

I. — Le système des experts, ses avantages

On discutait au Comité Consultatif sur la question du charbon. « En jetant quelques observations personnelles dans le débat, disait en prenant la parole M. de Peyerimhoff, je suis conscient de mon double défaut : Je suis compétent et je suis intéressé ». Le distingué président du Comité des Houillères de France en s'accusant spirituellement, mais à juste titre, d'avoir de son sujet une connaissance approfondie, faisait allusion au fameux *système des experts* dont les conférences politiques et économiques d'après-guerre ont généralisé l'usage. Depuis la Conférence de la paix jusqu'à la récente Conférence de la Haye les experts ont connu un règne sans partage. Problèmes financiers, monétaires, juridiques, questions de réparations, de transports, d'économie internationale, tout a été

soumis à leur diagnostic, toute décision a attendu leur jugement.

Hélas, ici comme ailleurs on a fini par brûler ce qu'on avait adoré, et le système des experts, dont on attendait tout, est accusé aujourd'hui d'être la cause du malaise que nous avons constaté.

Demander cependant à un fonctionnaire du Ministère du Commerce son avis sur les questions douanières, à un spécialiste de l'industrie houillère la solution qu'il préconise pour le problème du charbon, il n'y a rien là que de très naturel. L'extraordinaire complexité de certains conflits internationaux d'après-guerre dans le domaine politique et le domaine économique non seulement conseille, mais exige que l'autorité qui décide soit doublée de celle qui connaît. Le représentant du gouvernement, qui détient la responsabilité, s'entoure, avant de s'engager, de tous les conseils techniques nécessaires, qui l'éclairent sur les tenants et les aboutissants de toute décision.

Le système des experts devait être employé à Genève plus qu'ailleurs. La compétence suppose la science, la science le désintéressement. Il semble tout naturel que dans l'atmosphère de la Société des Nations on accorde une valeur particulière aux travaux des hommes que leur érudition met au-dessus des passions nationales. L'égalité des Etats dans la communauté internationale permet à son tour l'influence prépondérante des plus hautes compétences sans qu'intervienne la question de leur pays d'origine. C'est ainsi que le système des experts indépendants a été mis à la base de l'organisation économique de la Société des Nations. La Conférence de 1927, réunion d'experts, s'est donnée pour héritier le Comité Consultatif qui n'en est que le modèle réduit. Le Comité Economique, né dans l'immédiat après-guerre, se composait déjà et se compose encore de techniciens des problèmes économiques. Les questions particulières qu'il est amené à étudier exigent encore la création de sous-comités et les consultations d'experts étrangers à la Société des Nations, toutes mesures pour lesquelles il a reçu du Conseil le pouvoir d'agir à sa guise.

II. — Les limites du rôle de l'expert

§ 1. Les griefs qu'on fait au système n'en sont pas moins justifiés. Le souci de s'assurer le concours du *right man* a été trop grand, il a mis la compétence avant tout, et amené la confusion de la *préparation* avec l'exécution. Les débuts de l'œuvre économique de la Société des Nations permettaient à la rigueur des hésitations.

Deux conceptions s'affrontaient alors. D'après l'une la tâche de la Société des Nations serait d'élaborer et de proclamer les principes généraux d'une politique économique, sans entrer dans aucun détail d'exécution.

D'après l'autre, après avoir formulé les principes d'une action internationale, elle orienterait les efforts concrets des nations et interviendrait elle-même pour les unir et les guider vers le but assigné. Adopter le premier système, c'était se contenter des seuls experts indépendants. Adopter l'autre, c'était leur confier le rôle de préparation et d'étude, l'exécution étant remise aux gouvernements. Nous croyons avoir assez montré que la Société des Nations économique a adopté le second système, malgré d'assez vives résistances, dont certaines n'ont pas encore capitulé (1). Mais tout en agissant ainsi elle a laissé entre la phase *préparation* et la phase *exécution* un manque de liaison, un vide qu'elle n'a pas encore fait disparaître.

A vrai dire la Conférence de 1927, à laquelle il faut toujours revenir, avait cru trouver dans l'opinion publique l'élément nécessaire pour que la décision de principe se transforme en acte pratique. Il y a quelque chose de britannique, d'anglo-saxon, dans le fait qu'on se contente d'élaborer un plan d'action sans l'entourer des moyens pratiques d'exécution qui peuvent paraître nécessaires.

C'est le système du pacte dépourvu de sanction. C'est la croyance en la force dynamique de la vérité révélée, et internationalement proclamée. A chaque instant dans les

(1) Voir notamment l'intervention de M. Scialoja, représentant de l'Italie, à la séance du Conseil du 9 juin 1928 (discussion du Rapport du Comité Consultatif Economique sur les travaux de sa première session).

discours de Genève revient, comme un *leit-motiv* cet appel à l'opinion publique. Les experts ont édicté tel principe. Aux gouvernements d'agir. Mais les peuples et l'opinion publique doivent n'avoir de cesse que le jour où sur leurs instances les autorités investies du pouvoir de décider auront mis à l'exécution les préceptes des experts. Bien plus, on entoure ces préceptes d'une atmosphère quasi-mystique, d'une autorité sacro-sainte. On a parlé de l'Evangile de Genève ; c'est le Rapport de la Conférence de 1927 dont la couverture bleue renferme toute vérité en matière économique. Hélas ! comme les hommes, les gouvernements sont pêcheurs, et l'expérience a trop prouvé que la lecture des livres saints, si elle fait naître le repentir, n'empêche pas assez qu'on tombe dans l'erreur.

§ 2 On se trompe encore lorsqu'on croit que la compétence signifie le désintéressement et que l'autorité de l'expert emprunte à la science un caractère de supériorité qui le met au-dessus des passions humaines. Souvent en effet l'expert est précisément celui qui se mêle le plus intimement à la bataille. C'est dans la lutte quotidienne qu'il acquiert son expérience. Lui demander son avis, c'est trop souvent lui donner l'occasion d'être juge et partie au même débat. Représentant d'un intérêt particulier, il a du mal à s'élever jusqu'au point de vue de l'intérêt général.

S'il réussit cependant à rendre un avis désintéressé et uniquement inspiré par l'examen scientifique du problème posé, il retombe dans un autre défaut. En isolant l'aspect théorique de ce problème et en se gardant systématiquement des considérations pratiques, il néglige l'essentiel, qui est de donner une solution applicable, acceptable pour tous. Il oublie que ce qu'on attend de lui, c'est une décision de politique économique, et non pas d'économie « pure ».

Appellera-t-on alors l'avis de différents collèges d'experts selon les intérêts qu'ils représentent : par exemple des experts patronaux et des experts ouvriers ? La solution peut empirer les choses. Plus que leur désaccord il faut redouter en effet leur coalition qui risque d'opposer des intérêts rivaux dans un conflit sans issue, et de rendre pratiquement toute décision impossible.

« À la Société des Nations comme dans les Etats qui la constituent, écrit M. Rueff, la politique économique s'élabore sur le plan économique. Toute mesure douanière est considérée toujours et seulement dans ses aspects économiques, et même pas dans ses répercussions générales, mais dans celles qu'elle entraîne sur la production, la fabrication ou la vente de l'article auquel elle s'applique... Seul le sentiment des intérêts généraux de la collectivité et la conscience des hautes nécessités d'une politique internationale cohérente peuvent justifier et imposer la pratique d'une politique douanière libérale. Or ce n'est pas aux groupements commerciaux ni aux experts, si compétents qu'ils soient, qu'appartiennent la garde de pareils intérêts, mais aux Gouvernements détenteurs de la puissance publique. C'est donc aux Gouvernements et aux Gouvernements seuls, qu'il appartient de fixer les directives d'une politique commerciale ». (1).

III. — Le système des experts dans l'organisation économique de la Société des Nations

§ 1. De ces deux autorités, celle des experts et celle des gouvernements, la Société des Nations a trop exalté l'une, trop négligé la seconde.

Le *système des experts* a été poussé à l'extrême. La Conférence Economique Internationale ? Réunion d'experts. Le Comité Consultatif Economique ? Réunion d'experts. Le Comité Economique ? Réunion d'experts. Et lorsque le Comité Consultatif recommande au Comité Economique l'étude d'une question qui exige l'avis de techniciens spécialisés, on a le spectacle d'un collège d'experts demandant à un Comité d'experts de convoquer une réunion d'experts pour aboutir à une solution qui sera transmise au Conseil de la Société des Nations. Ce dernier, seul corps composé des représentants mandatés par les gouvernements, n'est pas en mesure cependant d'enjoindre

(1) J. Rueff : *Note sur un projet de Pacte Economique*, Genève, septembre, 1929.

à ceux-ci telle ou telle mesure obligatoire. En définitive, la solution proposée risque de sombrer dans l'oubli. Toutes les compétences réunies ne sauraient produire en effet à l'égard d'un gouvernement qu'un résultat théorique : l'engagement moral qu'a l'Etat de ratifier la conclusion de l'expert. Mais encore une fois, la sanction de la morale ou de l'opinion publique n'est malheureusement pas suffisante pour convaincre les égoïsmes particuliers.

Ajoutons enfin qu'au sein de l'Organisation Economique certaines tendances poussent au contraire à un nouvel élargissement du système des collèges d'experts indépendants. M. R. Courtin dans un intéressant article de la Revue d'Economie politique (1) a montré comment certains ont essayé de faire de cette organisation un corps indépendant analogue à celui que constitue pour les questions sociales et ouvrières le Bureau International du Travail. A la base d'un tel système aurait été le principe de la représentation des intérêts en une vaste Assemblée qui aurait perpétué la Conférence Economique de 1927. Un Conseil Economique International, réunissant quand il le faudrait des Comités techniques, doublé d'un bureau ou d'un secrétariat, aurait dirigé l'ensemble (2).

Le corps qui fut effectivement créé, n'eut pas une pareille indépendance, puisqu'il restait, nous l'avons vu, subordonné au Conseil, c'est-à-dire au pouvoir politique. Néanmoins les propositions auxquelles nous avons fait allusion ont laissé des traces sous forme du Comité Consultatif, réduction de la Conférence de 1927, et sous forme de la tendance qu'a ce Comité à revenir toutes les fois qu'il le veut au système de la représentation des intérêts. On en a vu une dernière preuve, par exemple, à l'occasion de l'action entreprise pour l'abaissement des droits de douane sur certaines marchandises. Pour chacun des produits envisagés, le Comité Consultatif aurait voulu

(1) R. Courtin : *Essai sur l'organisation et l'activité économiques de la Société des Nations*, Revue d'Economie Politique, septembre-octobre, 1929.

(2) Proposition Jouhaux à la Conférence Economique Internationale.

réunir un groupe important de producteurs ou de consommateurs afin de leur confier la discussion de la question. C'eût été aller vers un Parlement économique mondial. On ne saurait nier l'intérêt qu'il y aurait de nos jours à introduire dans les Assemblées représentatives d'une part les compétences reconnues, d'autre part la représentation des intérêts. Sans nous engager ici dans le problème des mérites et des inconvénients relatifs d'un pareil système sur le plan national — système des Parlements économiques, des Parlements corporatifs, etc., — nous pensons que dans l'ordre international de tels principes ne feraient qu'alourdir et entraver toute œuvre constructive en réunissant tous les inconvénients que nous avons précédemment exposés.

Que l'on fasse appel aux compétences, oui ; mais la méthode du Comité Economique à l'encontre de celle du Comité Consultatif, est la seule raisonnable. Economistes et techniciens avertis et suffisamment nombreux, ils recherchent de leur côté, sur tous les points particuliers qui sont l'objet de leurs études, les principes de la politique économique de leurs gouvernements respectifs, et leur situation d'experts sans mandats leur confère le rôle d'arbitres entre la Société des Nations et les intérêts particuliers, que ne pourrait jamais jouer un corps de représentants de ces derniers.

§ 2. En définitive, il ne s'agit pas de condamner « cette espèce intellectuelle nouvelle, à la fois pittoresque et érudits, que constituent les experts » (1), mais de lui donner un rôle précis et bien limité. Il faut faire la séparation entre le travail d'étude et de préparation technique et l'œuvre d'exécution. Il faut considérer que toute entreprise de *politique économique* suppose comme son nom l'indique l'action conjuguée du savoir et du pouvoir.

C'est faute d'avoir fait cette distinction que les principes proclamés en 1927 sont restés lettre morte pour les

(1) C.-J. Gignoux, Chambre des Députés, discussion sur la Trêve douanière (séance du 31 janvier 1930).

gouvernements. C'est encore faute de cette distinction que les travaux du Comité Economique, élaborés sur un plan trop exclusivement théorique, n'ont pas abouti en pratique aux résultats qu'on pouvait attendre de leur haute valeur.

Résolue à donner à l'œuvre économique de la Société des Nations non seulement une impulsion, mais une orientation nouvelle, l'Assemblée de septembre 1929 allait avoir pour premier souci de rendre aux gouvernements responsables la direction des opérations, de faire tomber la cloison étanche qui existait depuis 1927 entre le politique et l'économique.

CHAPITRE XIV

L'ASSEMBLÉE DE 1929 ET L'ŒUVRE ÉCONOMIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I. — La formule des « Etats-Unis d'Europe »

§ 1. C'est des gouvernements eux-mêmes que vient, devant la Dixième Assemblée, l'initiative de cette transformation. M. Briand, délégué de la France, prend la parole dans un discours retentissant. Après avoir parcouru les divers problèmes internationaux qui se sont posés dans l'année écoulée, il aborde en ces termes son idée fondamentale : « Ce n'est pas sans quelque inquiétude ni sans quelque timidité que j'en viens à une autre idée, née il y a bien des années, qui a pendant longtemps obtenu ce qu'on peut appeler des succès d'estime, mais qui a progressé dans les esprits par sa valeur propre, parce qu'elle a fini par apparaître comme répondant à une nécessité. Si j'ai cru devoir faire un pas en avant dans cette voie, j'en fais avec prudence, car en pareille matière l'improvisation serait redoutable... Je pense qu'entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral ; ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'entrer en contact, de discuter leurs intérêts, de prendre les résolutions communes, d'établir entre eux un lien de solidarité leur permettant de faire face au moment voulu à des circonstances graves si celles-ci venaient à naître. C'est ce lien que je voudrais m'efforcer d'établir. Evidemment, l'association agira surtout dans le domaine économique, mais au point de vue politique et social le lien fédéral peut être bienfaisant sans que l'on touche à la souveraineté d'aucune des nations faisant partie d'une telle association ». Envisageant le problème particulier du désarmement économique, M. Briand ajoute : « Je ne crois pas à la possibilité de résoudre intégralement un tel problème par des moyens de pure technicité, quelle que soit la

nécessité des conseils techniques. Si le problème demeure sur le plan technique, on verra tous les intérêts particuliers se dresser, et il n'y aura pas de solution générale. *C'est à la condition de se saisir eux-mêmes du problème et de l'envisager du point de vue politique que les gouvernements parviendront à le résoudre* ».

Le même jour, au banquet de la Presse, M. Briand précisant l'expression de sa pensée, emploie la formule « Etats-Unis d'Europe ». Quelques jours après, le 9 septembre, les délégués des vingt-sept pays d'Europe déclarent à la suite d'un déjeuner offert par le délégué de la France « prendre acte de son initiative tendant à instituer entre les nations européennes un lien de solidarité, de la considérer avec sympathie », et lui confient le soin d'élaborer pour la prochaine Assemblée un plan concret d'action (1).

Le 9 septembre également, M. Stresemann envisage les modalités d'une pareille union et déclare que c'est avant tout sur le plan économique qu'elle doit se réaliser, par une rationalisation générale des rapports économiques européens. M. Graham, enfin, au nom de la Grande-Bretagne, voit dans les Etats-Unis d'Europe un but qui est déjà celui de l'Organisation Economique de la Société des Nations, mais qui se précisera si les gouvernements responsables s'engagent personnellement à conduire l'Europe vers une plus grande liberté des échanges et à provoquer immédiatement des initiatives pratiques en ce sens.

§ 2. *Union Européenne, Etats-Unis d'Europe*, les formules jetées dans le débat ont été immédiatement commentées avec une passion qui n'est pas encore près de s'éteindre aujourd'hui.

Leurs contours imprécis ne sont pas sans inconvénients,

(1) *Communiqué à la Presse du 9 septembre*. Les vingt-sept nations du « Déjeuner Européen » étaient : l'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Hollande, la Hongrie, l'Italie, l'Irlande, la Lettonie, la Lithuanie, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Yougoslavie, la Suède, la Suisse et la Tchécoslovaquie.

leur caractère vague prête à toutes les controverses sur le contenu que leurs auteurs y ont voulu mettre ou qu'on leur peut attribuer. La cristallisation d'idées aussitôt réalisée autour de ces quelques mots prouve assez, cependant, combien elles touchent à des intérêts vitaux, à des sentiments profonds. Y a-t-il une Europe ? Quelles sont ses limites ? A quelles conditions telle ou telle nation peut-elle être comprise dans une union européenne ? Quel serait le statut juridique d'une pareille union ? Il n'entre pas dans notre sujet de considérer en détails toutes ces questions, particulièrement celles qui relèvent de la politique internationale. Nous voudrions faire constater seulement comment ces discussions et les formules qui en sont l'occasion sont en quelque sorte le symptôme de la réaction nette, certaine, d'un organisme qui se défend.

A la Dixième Assemblée, la volonté commune des gouvernements européens pour construire restent vagues ; leur commune volonté de défense est indéniable. Ils proclament à l'envi que leur union ne sera dirigée contre personne ; qu'ils veulent avant tout se garder d'opposer l'un à l'autre les blocs politiques ou économiques existants. C'est dire que l'Europe n'a pas l'intention de combattre les Etats-Unis dans aucun domaine. Il n'en est pas moins vrai que l'ombre gigantesque qui domine tout le débat, c'est bien celle des Etats-Unis d'Amérique. Ce n'est pas avec un but offensif que l'Europe veut s'unir ; c'est avec un but défensif, mais si ce n'est pas pour attaquer les Etats-Unis, c'est pour leur *résister*.

Dans le domaine politique, l'Europe, comme toute maison divisée contre elle-même, craint de périr. Dans le domaine économique, elle ressent plus que jamais la faiblesse inhérente à son morcellement, qu'elle compare à la puissance des grandes unités économiques sans entraves intérieures. Dans l'ordre sentimental, enfin, qu'on ne saurait négliger, elle a besoin de défendre son patrimoine intellectuel contre les attaques lentes ou brutales qu'elle sent venir de l'Ouest ou de l'Est.

§ 3. Dès son origine, la Société des Nations a eu pour dessein d'instaurer une solidarité internationale sûre et

garantie. Essayant de la réaliser sur le plan politique et militaire elle élabore le Protocole de 1924 mais son entreprise n'aboutit pas complètement. Elle s'aiguille vers l'action économique en 1925, et les résultats sont encore limités.

En 1929 elle veut étroitement coordonner ces deux efforts et appliquer leur action conjuguée aux lieux où les problèmes se posent avec le plus de gravité, en Europe.

Pour cela, d'une part, les gouvernements mettent la force de leur pouvoir politique au service des nécessités techniques. D'autre part, ils désignent leur but qu'ils formulent en une *idée-force*, l'idée d'une Union Européenne. Le libéralisme économique proposé en 1927 était également une idée force. Mais la formule de l'Union Européenne est doublement forte de son but politique et de son but économique. « Je suis d'avis, disait Stresemann, à l'Assemblée de 1927, que les grandes questions d'ordre matériel, quelque importantes qu'elles puissent être, ne sauraient jamais émouvoir et passionner le cœur et l'esprit humains, d'où, en dernière analyse sortent les destinées des Nations, au point que savent le faire les problèmes de la politique ».

C'est ce que les Etats ont compris en 1929. « L'intervention du politique, c'est-à-dire de l'attraction irrationnelle, de la mystique enthousiaste, devrait ainsi, constate l'auteur qui cite ces paroles, hâter, contrairement à l'opinion généralement admise, une transformation que de froides considérations économiques sont impuissantes à déterminer ». (1).

II. — L'idée d'une trêve tarifaire

Il est intéressant de constater que c'est au sein même de l'Organisation Economique de la Société des Nations que ce rétablissement de l'œuvre économique sur le plan de l'action *politique* trouve à la date de la Dixième Assemblée ses avocats les meilleurs. Plusieurs études émanant des membres les plus distingués du Comité Economique

(1) R. Courtin, *op. cit.*, p. 1.562.

ou de la Section Economique et financière en font foi (1). Ainsi investis par l'effet du consentement général de tout pouvoir d'initiative, les gouvernements vont agir. Mais quelle sera leur attitude ? Entre les deux chemins qui dans la période d'hésitations traversée se sont dessinés de plus en plus nettement — l'un conduisant directement à l'abaissement des tarifs de douane, l'autre menant d'abord à l'organisation internationale de la production, et seulement ensuite à la liberté des échanges — entre ces deux chemins, lequel vont-ils choisir ? Le premier, celui qui a déjà été suivi en 1927. Malgré les critiques des tenants du système opposé, c'est dans le système *tarifaire* que les gouvernements responsables vont chercher les bases d'une action immédiate vers le but éloigné d'Union Européenne qu'ils se sont donné.

§ 1. Dans le discours qu'il prononce devant l'Assemblée le 6 septembre, M. Hymans, délégué de la Belgique, recherchant « quelle forme pourrait revêtir l'idée si généreuse et si féconde que M. Briand a donnée à l'Europe » propose en effet que les Etats, avant de s'engager dans la réforme plus hardie que constituera le « désarmement économique » s'engagent solennellement à ne plus hausser désormais leurs tarifs douaniers. Mais, dira-t-on, qu'y a-t-il de changé avec les recommandations, déjà vieilles de deux ans, de la Conférence Economique ? C'est précisément que l'engagement n'est plus purement platonique, moral. On doit au contraire, suivant les termes mêmes de M. Hymans « transformer l'accord de principe qui s'est manifesté entre de nombreux Etats en un accord *contractuel* ».

M. Graham, représentant de la Grande-Bretagne, apporte à l'Assemblée une proposition identique. « On doit s'efforcer d'abord, dit-il, d'obtenir que pendant une période de

(1) Voir D. Serruys : *Sur les confins de la politique et de l'Economie*. (L'Européen, 11 septembre 1929). — J. Rueff : *Note sur un projet de Pacte Economique*. — M. Stoppani : *Memorandum relatif à l'idée d'un accord collectif pour une meilleure organisation des relations internationales en Europe*. — Sir A. Salter : *L'idée des Etats-Unis d'Europe*. Ces trois derniers documents, fort intéressants, mais d'un nombre d'exemplaires limité, ont été distribués officieusement par le Secrétariat à l'occasion de l'Assemblée.

deux ans aucun tarif ne soit augmenté. Ces deux années pourraient être consacrées à des efforts pratiques en vue de la réunion de Conférences, où les représentants des gouvernements s'assureraient de la mesure où les tarifs existants pourraient être réduits, et des possibilités d'accord quant à certains groupes de marchandises ou aux tarifs généraux. Il serait naturellement bien entendu que les gouvernements, pendant cette période de deux ans, réduiraient leurs tarifs au moyen de conventions bilatérales et multilatérales chaque fois que l'occasion s'en présenterait ».

C'est donc la Belgique et l'Angleterre qui prennent devant l'Assemblée l'initiative de ce qu'on désigne déjà par la formule « Trêve douanière ». Or, nous connaissons la position de ces deux nations dans le débat entre les deux tendances « production » et « circulation ». Etant l'une et l'autre essentiellement commerçantes, c'est la méthode des abaissements tarifaires qu'elles préconisent avant tout ; elles reprennent la voie qui a déjà été suivie par l'Organisation Economique depuis la Conférence de 1927.

Mais de leur côté les partisans de la thèse « constructive », les tenants de la réorganisation de la production européenne voient dans l'orientation nouvelle de l'Organisation Economique et dans le rôle donné aux gouvernements responsables le moyen de rendre à leur thèse la valeur pratique qu'on lui a jusqu'ici contestée. La délégation française présente un projet de résolution aux termes de laquelle une Conférence économique internationale de délégués gouvernementaux devra se réunir pour examiner les principaux problèmes de l'économie internationale et spécialement européenne, afin d'aboutir à des engagements de fait et non plus à de simples résolutions comme il en a été deux ans auparavant.

§ 2. Cependant, lorsque devant la Deuxième Commission de l'Assemblée, qui s'occupe des questions économiques, les délégations anglaise et belge présentent leur projet de résolution en faveur d'un armistice tarifaire, le gouvernement français se joint à cette proposition, et le projet fait l'objet d'une résolution anglo-franco-belge. Le projet

français et le projet des deux autres nations ont en effet été fondus. La délégation française a vu le moyen d'utiliser la thèse « tarifaire » qui n'a pas perdu sa force ni ses partisans, surtout au sein des milieux du Secrétariat, tout en n'abandonnant pas néanmoins son projet d'une Conférence internationale des gouvernements pour la réorganisation économique de l'Europe.

C'est à l'abri de cette trêve en effet que cette réorganisation aura lieu. Un nouvel armistice douanier étant conclu — puisque l'armistice de 1927 n'a pas réussi — les négociations pourront s'ouvrir pour jeter les bases d'une paix économique véritable, visant en premier lieu l'équilibre et la rationalisation internationale de la production. En se ralliant ainsi au projet de trêve douanière, M. Loucheur, au nom de la délégation française, a pris soin de faire devant la Deuxième Commission deux réserves nécessaires. Tout d'abord il a précisé que d'après la thèse de son gouvernement la trêve n'est pas un but, mais un moyen, l'œuvre essentielle devant consister dans les « négociations ultérieures » dont on ne précise pas à cette date la nature exacte, mais dont la France attend une œuvre « constructive ». D'autre part, il déclare que la suspension des armements tarifaires doit comporter une exception générale pour la sauvegarde des intérêts nationaux au cas de circonstances extraordinaires et imprévues, et des exceptions particulières soumises à l'agrément des autres parties ; au nombre de ces dernières M. Loucheur laisse entendre que la France mettra certains produits agricoles essentiels, pour lesquels le gouvernement en l'absence d'accords internationaux équilibrant la production et répartissant les marchés, est obligé d'envisager une élévation des droits protecteurs.

III. — La Résolution de l'Assemblée

La Deuxième Commission fait sienne la proposition des délégations de France, de Grande-Bretagne et de Belgique, et, sur le rapport de M. Breitscheid, délégué de l'Allemagne, l'Assemblée l'adopte à son tour.

La résolution ainsi votée, bien qu'elle soit *européenne*

d'inspiration et d'aspiration, ne fait pas mention cependant des problèmes propres à l'Europe, auxquels elle entend préparer une solution. On a senti ici une sorte de rétrécissement de l'œuvre de la Société des Nations Economique, peu en rapport avec son caractère d'universalité. Devant l'Assemblée comme devant la Deuxième Commission non seulement les Etats européens ont trouvé désirable, selon les termes du rapport Breitscheid « que ne prennent part aux négociations que les Etats qui pensent trouver dans les mesures envisagées un juste équilibre entre les sacrifices consentis et les avantages retirés », mais un certain nombre d'Etats extra-européens, l'Australie par exemple, sont venus déclarer : « Nous ne voyons aucun inconvénient à ce que les nations d'Europe s'entendent entre elles ; la situation internationale en serait même très améliorée ; mais nos intérêts et notre développement économique sont trop différents pour que nous puissions faire partie des négociations qui seront entreprises ». (1).

L'action concertée que projette la résolution de l'Assemblée n'en est pas moins ouverte à tous les Etats membres et non membres de la Société des Nations. On a voulu sauvegarder ainsi le principe de l'universalité que les faits semblent démentir.

Quelles sont donc les différentes phases de l'œuvre qui va être entreprise ? La trêve douanière, selon le désir de la France, n'est qu'une première étape ; les Etats sont invités à faire savoir avant la fin de l'année s'ils sont disposés à se mettre d'accord par une stabilisation des tarifs, pendant deux ou trois ans, le Comité Economique étant chargé d'élaborer un avant-projet pour servir de base à la discussion. La deuxième étape doit comporter

(1) Citons également les déclarations suivantes du ministre des Douanes au Canada, à son retour de Genève. Après avoir reconnu l'intérêt général d'une trêve douanière, il réserve en ces termes la liberté d'action du Canada : « Je crois cependant que la situation est quelque peu différente pour un pays comme le Canada, dont les ressources sont en grande partie encore inexploitées, qui est voisin d'une nation largement peuplée et hautement industrialisée, et qui par surcroît se trouve à 3.000 milles d'Europe ».

une série de négociations entre les signataires de la trêve « en vue de la conclusion d'accords collectifs tendant à faciliter les relations économiques par tous les moyens qui sembleront praticables et notamment par la réduction des entraves au commerce ». La troisième étape, enfin, doit consister en une Conférence diplomatique internationale, qui sanctionnera et coordonnera les résultats des négociations ; tous les Etats sans distinction y seront invités, afin, dit le rapport Breitscheid, de leur donner la possibilité de participer, s'ils le jugent utile, aux accords en question.

Cette résolution de la Dixième Assemblée apparaît donc comme le premier essai de compromis entre les deux grandes tendances qui coexistent au sein des milieux économiques de la Société des Nations, entre la thèse *tarifaire* et la thèse *constructive*. Mais ce n'est encore qu'un compromis et la thèse tarifaire a cependant le dessus. L'une et l'autre thèse nous l'avons vu, tendent au même résultat : une Europe réorganisée dans une économie internationale débarrassée des entraves innombrables d'après-guerre. Mais ce qui les différencie essentiellement, c'est l'ordre dans lequel il faut procéder pour arriver au but. Or, dans la résolution de la Trêve douanière, c'est l'ordre préconisé par la thèse tarifaire qui triomphe : on commencera par agir sur les tarifs, ensuite viendront ces « négociations » dont on ne sait pas encore grand'chose, et qu'on envisage volontiers comme la reprise des études entreprises pour l'abaissement des tarifs par groupes de produits.

Les partisans de la thèse adverse, tout en se ralliant avec bonne volonté aux essais d'action immédiate sur les tarifs, estiment cependant que la précision même des projets relatifs à la trêve est susceptible de nuire à l'entreprise, tandis que le vague dans lequel on a laissé les étapes ultérieures permettra enfin de replacer les problèmes sur leur véritable terrain.

CHAPITRE XV

L'ÉCHEC DE L'AVANT-PROJET DE TRÈVE DOUANIÈRE

I. — La trêve douanière devant le Comité économique

Lorsque le Comité Economique se réunit à Genève le 24 Octobre 1929 pour tenir sa trentième session, sa tâche essentielle est la rédaction d'un avant-projet de convention en vue de la trêve douanière, dont le Conseil l'a chargé à la suite de la recommandation de l'Assemblée.

§ 1. On ne saurait nier que dès cette date l'atmosphère n'est pas absolument claire. Comme toute formule, les mots « trêve douanière » derrière leur précision verbale masquent des idées encore assez vagues pour la majorité des opinions publiques et des intéressés. De ci, de là, on s'agite, on parle d'abdication de la souveraineté douanière, on croit voir dans l'idée de trêve une nouvelle déviation de l'idée de collaboration européenne analogue à celle qui s'était produite en 1927. On se demande où est le but que l'on vise ; est-il en de-ça ou au-delà de la suspension des armements tarifaires ? Et l'acquiescement à cette suspension semble être pour les uns une proposition enthousiaste, pour les autres une résignation.

Ils semble d'ailleurs que les gouvernements donnent aux mots *trêve* ou *armistice* une acception qui serait difficilement admise dans le domaine militaire. Nous sommes, il est vrai, sur le terrain douanier, où la guerre, nous l'avons vu, a des méthodes et des ruses bien à elle. Quand on décide ici l'armistice, chacun paraît disposé à accepter cette convention, à la condition qu'on lui permette, avant de cesser toute hostilité, de tirer encore quelques coups de feu, de consommer les munitions qu'il avait en réserve. Chacun déclare qu'une trêve douanière n'est pas admissible pour lui si on ne lui reconnaît pas le droit de relever

auparavant un certain nombre de ses droits. Mais s'il est vrai que des exceptions sont nécessaires, une fois le principe posé, comment juger de l'importance qu'on leur peut octroyer ? Les gouvernements auront-ils toute liberté pour procéder aux relèvements voulus, sous réserve d'en référer ensuite à la Société des Nations, comme semble le désirer l'Italie ? La Conférence qui discutera de la trêve douanière sera-t-elle seule juge des modifications possibles aux tarifs, ainsi que le désirerait l'Allemagne ? Introduira-t-on au contraire dans la convention elle-même des réserves de caractère général, comme autrefois dans la convention des prohibitions, ce qui paraît devoir être la position de la France ?

§ 2. Malgré toutes ces difficultés le Comité Economique envisage la situation avec confiance et veut en tout cas réagir fermement contre les hésitations et les critiques.

Deux projets d'accord lui sont soumis à sa première séance ; l'un a pour auteur M. Trendelburg, président du Comité, l'autre est l'œuvre du membre français, M. Serruys. Les différences essentielles entre ces deux projets portent précisément sur le problème difficile des réserves et des exceptions. Le « Projet Trendelburg » comporte seulement des exceptions énumérées limitativement dans une annexe. Les Etats pourront donc procéder à des relèvements dans une mesure restreinte, jusqu'à une date donnée, mais c'est la Conférence de la Trêve douanière qui décidera de la composition de cette liste annexe. Le système est donc assez semblable à celui de la convention des Prohibitions. Il a cependant une rigidité que celle-ci ne connaissait pas, et qui dès le début des discussions au Comité Economique se montre de nature à empêcher un certain nombre d'adhésions. Le « Projet Serruys » au contraire, sans rien compromettre du principe de l'interdépendance des politiques douanières nationales, donne à l'engagement qu'on va souscrire toutes les garanties nécessaires.

On se rappelle que la Convention pour l'abolition des Prohibitions comportait non seulement une liste d'exceptions, mais une réserve générale introduite comme « sou-

pape de sûreté » pour la sauvegarde des *intérêts vitaux*. C'est une disposition analogue qui est inscrite dans le projet Serruys. Les signataires conservent le droit de « procéder à des mesures douanières de caractère exceptionnel » au cas de « crises intéressant des éléments essentiels de leur vie économique ». L'article donne à titre d'exemples les cas de disette, grève, chômage, insécurité publique, troubles monétaires ; balance commerciale déficitaire. D'autre part on admet la possibilité de certains aménagements de caractère technique, comme la possibilité de remplacer un droit spécifique par un droit *ad valorem*, de changer la nomenclature, de rétablir l'incidence des droits au cas d'une majoration d'au moins 20 % de l'indice des prix de gros. Une dernière exception est relative aux produits visés en France par la loi dite *de cadenas* ; elle exclut de l'engagement de trêve les produits agricoles lorsque dans la législation de certaines parties contractantes ils sont l'objet de dispositions spéciales excluant toute consolidation tarifaire.

Le projet Serruys est donc infiniment plus souple que le projet du Président du Comité. Certains prétendent même que le principe de la trêve y est amenuisé jusqu'à ne plus laisser une fois de plus qu'un « catalogue d'exceptions » selon l'expression qui avait été employée lors de la Conférence des Prohibitions. Mais ce projet est seul susceptible de réunir la majorité des Etats qui hésitent à se lier complètement, et qui feront difficilement admettre par leurs Parlements respectifs une aliénation sans réserve de la *souveraineté tarifaire* dont ils veulent rester les maîtres.

C'est dans ces conditions que le projet Serruys est retenu par le Comité et renvoyé à un Comité de quatre rapporteurs. Sur sa base va être établi un avant-projet de Convention qui, après avoir été revu par l'ensemble du Comité, sera l'objet des discussions de la Conférence qui se tiendra au début de 1930.

II. — L'avant-projet de Convention du Comité économique

L'avant-projet définitivement établi à l'issue des délibérations du Comité Economique (1) est effectivement très proche parent du Projet présenté par M. Serruys. Il est accompagné d'un *Commentaire* qui explique un certain nombre de décisions du Comité, et surtout énonce quelques problèmes précis pour lesquels aucune solution n'a recueilli, au cours des discussions, une approbation unanime ; le Comité expose dans le commentaire les différentes solutions possibles, dont il donne le texte dans le projet de Convention lui-même, s'en rapportant à la Conférence des Gouvernements du soin de prendre une décision. Analysons donc l'Avant-Projet de Convention lui-même, à la lumière du Commentaire qui l'accompagne.

§ 1. Il s'agit tout d'abord de déterminer le contenu de l'engagement pris par les signataires de ne pas relever leurs tarifs pendant la durée de la Convention. C'est ce que précisent les articles 1 à 5 de l'Avant-Projet. Chacune des Hautes-Parties Contractantes s'engage à ne pas relever, à l'égard des produits des autres parties, les droits de douane ou taxes accessoires perçus à l'importation (art. 1) ou à l'exportation (art. 2) et à ne pas établir de nouveaux droits sur les produits précédemment exempts. Il s'agit bien entendu de toutes les catégories de droits et de taxes auxquelles sont soumises les marchandises importées ou exportées, que ces droits ou ces taxes soient perçus au compte de l'Etat, des communes ou de tous organismes publics, habilités à les recevoir, à l'exception toutefois des taxes fiscales, redevances ou rémunérations de services auxquelles sont soumises également les marchandises nationales (art. 3).

L'article 4 interdit l'institution de nouveaux droits ou

(1) Document C. 519. M. 177. 1929. II, Genève, 1^{er} novembre 1929. L'avant-projet est également contenu dans le *Rapport au Conseil sur les travaux de la 30^e Session du Comité Economique*, Document C. 531. M. 185. 1929. II.

taxes intérieurs sur les marchandises importées qui ne sont pas produites dans le pays, et l'établissement sur les produits d'origine étrangère de droits intérieurs ou de taxes différentielles de circulation, manipulation, etc., qui les frapperaient d'une manière plus onéreuse que les produits nationaux.

L'article 4, enfin, empêche que les contractants ne tournent les obligations qui résultent de la trêve au moyen d'entraves indirectes appliquées à leurs échanges : mesures législatives ou administratives.

La liaison entre l'armistice tarifaire et le traité qui a été conclu précédemment au sujet des prohibitions est assuré par un article 7 où les contractants s'engagent à se conformer dans leurs relations commerciales aux stipulations de la Convention du 8 novembre 1927 pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, qu'ils y soient ou non parties.

§ 2. Malgré la précision donnée par l'Avant-Projet à l'engagement qu'il comporte, deux points importants restent en suspens. Dans la résolution de l'Assemblée de 1929 il a été recommandé aux Etats de s'engager à ne pas relever le niveau actuel «de leur tarif *protecteur* ».

Le Comité Economique n'a pas maintenu ce qualificatif qui l'aurait obligé à trouver une distinction entre droits fiscaux et droits protecteurs. Rien n'est plus délicat que de faire ce partage. Le Comité lui-même l'a essayé en vain. S'il est vrai en effet que tout droit protecteur est, dans une mesure difficile à déterminer, destiné à procurer des ressources au Trésor public, un droit fiscal peut à son tour agir comme un droit protecteur. On ne saurait dire par exemple qu'il faut considérer comme fiscal un droit imposé à un produit que le pays importateur ne produit pas : un tel droit devient protecteur du jour où ce pays en profite précisément pour se créer cette production. M. Serruys, qui dans son projet renonçait d'ailleurs à faire la distinction, donnait au cours des débats l'exemple des droits sur les colorants en France. En présence de ces difficultés, le Comité s'est vu proposer d'établir une liste d'exceptions particulières relatives à des droits considérés

comme fiscaux. Il a finalement décidé de laisser la Conférence se prononcer sur cette question.

Plus important encore est le problème soulevé par la distinction des droits d'origine tarifaire et des droits conventionnels. La matière douanière est en effet divisée en fait en deux parties : d'une part celle qui a été consolidée par les accords commerciaux bilatéraux — consolidation que le jeu de la clause de la nation la plus favorisée étend généralement à un très large groupe de pays — et d'autre part celle qui reste librement modifiable par les Etats. Cette seconde partie est évidemment stabilisée dès l'instant où la trêve est en vigueur. Mais la première ? Le jour où, au cours de la trêve, un accord commercial viendra à expiration, les droits qui en avaient fait l'objet vont-ils tomber sous le coup de la trêve et être maintenus, ou au contraire seront-ils rendus à la libre disposition des gouvernements ? Cette dernière solution est préconisée par le membre italien du Comité, peu soucieux de voir son pays, actuellement en plein développement, « cristalliser son économie ». Elle est cependant inadmissible.

C'est un des principaux intérêts de la trêve que de prolonger les traités venant à expiration au cours de sa durée. C'est ce que le Commentaire dit en ces termes : « La règle générale de la trêve est qu'elle consolide pour toute la durée de celle-ci les traités conclus entre les Etats contractants ». La difficulté provient seulement du fait que le traité dénoncé peut exister entre un pays qui est partie à la trêve et un pays tiers. C'est seulement à l'égard de ce dernier que les avantages consentis par le traité doivent être supprimés. A l'égard des autres parties à la trêve, qui en bénéficient par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, ces avantages doivent être maintenus. La France dénonce par exemple un traité avec l'Espagne ; celle-ci perd les avantages qui lui étaient consentis, mais ces avantages ne doivent pas disparaître pour l'Allemagne, la Belgique, etc.

La chose est possible s'il s'agit de la France, parce qu'elle possède un double tarif et continue à accorder aux parties à l'entente son tarif minimum, dont l'Espagne perd au contraire la faveur pour n'être plus soumise qu'au

tarif maximum. Pour un pays qui n'a qu'un tarif à colonne unique la situation est délicate. La dénonciation de l'accord peut atteindre toutes les parties à la trêve. Mais le maintien à leur égard des droits conventionnels dont l'Etat intéressé n'a plus la contre-partie serait de nature à léser ce dernier lui-même. C'est pourquoi le Comité Economique a proposé de maintenir en principe les droits conventionnels vis-à-vis des Etats participant à la trêve, tout en donnant cependant à l'Etat en cause le droit de provoquer leur réunion afin d'obtenir leur consentement à la modification de ces droits. Toutefois le Comité ne se prononce pas définitivement en ce sens. Dans l'article 10, 4°, il laisse à la future Conférence le choix entre ce système intéressant et celui qui consisterait à admettre le rétablissement pur et simple du tarif général pour toutes les parties à la trêve, à la suite de la dénonciation d'un traité de commerce qui liait l'une d'elle avec un tiers.

§ 3. Les engagements précis que comporte la trêve ayant été ainsi définis, l'Avant-projet les entoure des garanties et des réserves sans lesquelles, nous l'avons vu, sa rigidité serait trop grande pour qu'il soit admis par tous les Etats d'Europe. Ce sont à peu près les mêmes que celles du projet Serruys. L'Article IX prévoit tout d'abord une réserve générale, en ces termes : « Pour tenir compte des circonstances extraordinaires et exceptionnelles qui pourraient se présenter, les Hautes Parties Contractantes se reconnaissent la faculté de procéder à des ajustements douaniers destinés à faire face à des cas de crises graves, intéressant des éléments essentiels de leur vie économique. Ces ajustements ne pourront être opérés que dans la mesure où ils sont indispensables. La Haute Partie Contractante qui serait amenée à faire usage de la faculté qui lui est reconnue par le présent article sera tenue de faire notification aux autres Hautes Parties contractantes de la mesure instituée par elle en faisant connaître les raisons qui motivent son action ».

L'article 11 prévoit en outre une liste de produits pour lesquels la Conférence accordera à certains Etats la

dispense des obligations résultant de la Convention :
« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que l'exécution intégrale des engagements contenus dans les articles I et II serait susceptible de présenter de graves difficultés pour certaines d'entre elles, et qu'il serait dès lors opportun de réserver aux Hautes Parties contractantes le droit à certaines dérogations. L'Annexe de la présente convention indique les dérogations qui, aux termes de l'alinéa précédent, sont consenties à la date de ce jour aux Parties contractantes nommément désignées à l'Annexe et qui ont signé la convention à cette date ».

Quant à l'exception relative aux produits agricoles qui font l'objet des dispositions de la loi française du cadenas, le Comité Economique sans les insérer comme M. Serruys le demandait, dans le texte de l'Avant-projet lui-même, y fait allusion dans le Commentaire préliminaire, en considérant que ces produits pourront figurer à l'Annexe de l'Article XI.

L'Article X accorde des facilités d'ordre technique relatives à la substitution de droits spécifiques à des droits *ad valorem*, à la modification de la nomenclature tarifaire, à l'établissement d'une tarification nouvelle pour de nouveaux produits, à condition que ses mesures ne portent pas indirectement atteinte aux obligations souscrites par les signataires.

Nous passerons rapidement sur les dispositions relatives à la signature, à l'adhésion, aux dénonciations, à la possibilité pour une partie de subordonner la mise en vigueur de l'accord, en ce qui la concerne, à la ratification de certains Etats. Notons la disposition de l'Article XVIII, aux termes duquel chaque partie est libre d'appliquer ou non la Convention à l'ensemble ou à une partie de ses colonies, protectorats ou territoires placés sous sa suzeraineté ou son mandat. Le Comité Economique a repris ainsi une disposition du Projet Serruys. Le projet Trendelburg au contraire déclarait la Convention obligatoire pour les colonies comme pour le territoire métropolitain des Hautes Parties contractantes, ce qui eût été difficilement admis par la plupart d'entre elles.

Notons enfin l'Article XIV relatif à l'arbitrage. La

distinction qui avait été dans la Convention pour l'abolition des prohibitions entre les différends d'ordre juridique et les autres, et dont le manque de clarté avait prêté à critique, n'existe plus. L'Article XIV prévoit la possibilité d'un avis consultatif formulé par un organisme technique. Si les parties ne sont pas toutes d'accord pour s'y conformer, elles seront tenues, à la requête de l'une d'elles, de soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale ou à un tribunal de leur choix.

§ 4. Il nous reste à aborder deux problèmes capitaux que nous avons laissé jusqu'ici de côté.

C'est tout d'abord la question de la date initiale et de la durée de la Trêve douanière. La résolution de l'Assemblée de 1929 parle de « s'abstenir pendant une période de deux ou trois années, de porter leur tarif protecteur à un niveau supérieur au *niveau actuel*... » Aux termes de cette résolution, la stabilisation des droits devrait donc commencer en fin Septembre 1929 et durer deux ou trois ans. Or le Comité Economique dans le texte de l'Avant-projet a laissé ces chiffres en blanc. Qu'il en soit ainsi en ce qui concerne la durée de l'accord, cela n'a pas une importance capitale : la Conférence prévue en décidera sans doute assez facilement. Mais la date d'origine de la trêve est très importante, et elle fait devant le Comité Economique l'objet de débats assez vifs. De nombreux Etats, qu'il faut considérer comme de futurs signataires de la Convention, ont en effet à l'étude, dès Octobre 1929, un certain nombre de relèvements tarifaires. Comme la Conférence gouvernementale ne doit se tenir que vers Février 1930 et que la mise en vigueur de la Convention ne sera sans doute pas immédiate, ces Etats envisagent de procéder dès la fin de 1929 à ces relèvements. Ils vont ainsi se présenter à la Conférence après s'être rendus coupables de nouvelles élévations de droits. Dira-t-on que le début de la trêve doit être placé au 1^{er} Octobre 1929 comme plusieurs le proposent ? Dans ce cas, la Convention qui sera conclue en Février 1930 devra être douée d'un effet rétroactif, et toutes les mesures prises dans la période intermédiaire devront être l'objet de l'examen de la Conférence. Mais

aura-t-elle le pouvoir juridique, et surtout le pouvoir moral, de prononcer un verdict définitif, une condamnation catégorique obligeant les Etats visés à revenir sur ces mesures ? D'autres membres du Comité proposent alors que la date soit fixée au 1^{er} Janvier, ou à la date de l'ouverture de la Conférence. Mais cela équivaut à se résigner d'avance à toutes les élévations de droits qu'il plaira aux Etats d'intituer auparavant, et il est trop à craindre qu'ils ne s'en feroient pas faute. Le Comité considère finalement « que si l'on ne fait entrer en ligne de compte que la lettre de l'Assemblée, il faudra choisir la date du 1^{er} octobre 1929 ». Toutefois cette solution étant de nature à décourager certains Etats de participer à la trêve, le Comité se borne à indiquer le problème qu'il appartiendra à la Conférence de résoudre, en choisissant une date aussi proche que possible du 1^{er} octobre, et « en tout cas antérieure à la date de la réunion de la Conférence ».

Reste enfin la question de la relation de la Convention de la trêve douanière avec les autres traités et conventions. C'est poser une fois de plus le problème des conséquences pour un traité plurilatéral du jeu de la clause de la nation la plus favorisée entre certaines parties à l'accord et les tiers auxquels elles sont liées par traités bilatéraux. Nous y reviendrons plus loin. Contentons-nous de relever ici avec quelle prudence, nous dirions presque avec quelles hésitations le Comité Economique a cru devoir formuler en ces matières des propositions. « Si la trêve, dit le Commentaire à l'Avant-Projet, ne lui a pas paru pouvoir porter novation aux traités bilatéraux des parties contractantes et à leurs engagements internationaux, et notamment à ceux qui résultent de leurs obligations en tant que Membres de la Société des Nations, il n'a pas cru, au contraire, pouvoir envisager des engagements en ce qui touche leur politique commerciale et le traitement qu'elles devraient réserver aux tiers.

« C'est ainsi qu'il n'a pas cru devoir insérer, ainsi que certains de ses membres en avaient exprimé l'avis, des articles fondant sur le caractère réciproque de la trêve, la faculté de refuser, aux termes de traités futurs, à des Etats qui n'y participaient pas, le bénéfice de ses dispositions.

« Il a estimé, d'une part, qu'une décision en ces matières apparaîtrait surtout utile s'il s'agissait d'un traité portant non sur la consolidation, mais sur la réduction mutuellement consentie des tarifs, et, d'autre part, qu'une doctrine commune ne devant pas être envisagée, la décision est à prendre par chaque Etat en conformité de son système contractuel.

« Il espère toutefois que, quelles que soient les répercussions de la trêve sur la politique des accords bilatéraux, celle-ci sera pratiquée dans toute la mesure du possible, selon les principes formulés par la Conférence Economique internationale de 1927 ».

III. — L'accueil fait à la trêve

L'Avant-Projet de Convention ainsi élaboré par le Comité Economique est transmis aux gouvernements des Etats membres de la Société des Nations, et il leur est demandé de faire connaître avant la fin de l'année s'ils comptent se faire représenter à la Conférence diplomatique qui se tiendra au début de 1930.

§ 1. Lorsque le Conseil se réunit au milieu de janvier, de nombreux gouvernements ont répondu par l'affirmative. La plupart d'entre eux cependant se montrent très réservés quant au principe même de la trêve. Bien plus nombreux sont ceux qui ont dans l'intervalle augmenté leurs droits de douane, ou mis à l'étude de nouvelles élévations.

Si l'entrée en action des gouvernements est comme nous l'avons vu nécessaire, elle n'est cependant pas toujours pour faciliter les choses. Jusqu'à présent tout avait été très simple : les experts proclamaient la nécessité d'une politique douanière libérale ; les gouvernements approuvaient sans appliquer ; les intérêts particuliers qu'une telle politique aurait pu atteindre ne s'inquiétaient pas outre mesure de l'assentiment de leur gouvernement à ces principes nouveaux, car ils savaient que pour le moment

ce n'était qu'une adhésion platonique. Aujourd'hui, au contraire, l'émoi est grand. Cet armistice et cette démobilisation tarifaires que les experts préconisent, les gouvernements déclarent qu'ils vont enfin essayer collectivement de les réaliser, et pour cela s'engager par des liens contractuels de caractère obligatoire : finie la tranquillité des intérêts privés ! De toutes parts vont s'élever leurs protestations. Les gouvernements vont être assaillis de demandes de protection nouvelle. Qu'au moins certaines mesures soient prises en ce sens, dit-on, avant que la possibilité de nouvelles élévations soit totalement enlevée. Les Parlements, qui restent difficilement sourds à de pareilles requêtes, surtout quand on fait valoir que leur souveraineté tarifaire va être supprimée, votent les relèvements demandés, et chacun arrivera à la Conférence diplomatique en pratiquant, selon la remarque humoristique d'un économiste, « la méthode de M. Auguste qui, ayant asséné un *swing* à M. Loyal, proclame quand celui-ci va riposter, qu'on ne joue plus ».

Les faits donnent effectivement un redoutable démenti au principe de la trêve. Que l'on considère seulement les chiffres par lesquels l'Institut Polonais d'exportation résume l'étude qu'il a faite de la situation. Au moment où va se réunir la Conférence diplomatique, douze Etats préparent des tarifs nouveaux, vingt-deux Etats ont procédé à des majorations industrielles importantes, trente-deux Etats ont établi des restrictions à l'importation qui relèvent du protectionnisme indirect.

Un bref tout d'horizon n'est pas moins inquiétant. En Allemagne la loi douanière expire le 31 décembre. Une nouvelle loi du 19 décembre proroge *sine die* le tarif en vigueur, mais auparavant elle procède à des augmentations sensibles, notamment sur les denrées agricoles : relèvement des droits sur les céréales, avec institutions d'une échelle mobile selon les variations des prix de gros moyens, relèvements sur le bétail, la viande, les produits de laiterie, les chaussurés ; nouveaux droits sur l'aluminium.

Le gouvernement anglais, qui a lancé l'idée de la trêve douanière, qui a accepté le premier l'invitation à la

Conférence, est violemment combattu par une partie de l'opinion. La Fédération des Industries britanniques, et la Chambre de Commerce de Londres protestent. Le Comité National anglais de la Chambre de Commerce Internationale, parlant au nom des soixante-dix associations commerciales, industrielles, et chambres de commerce dont il émane, déclare, dans sa séance du 7 janvier, que « représentant pleinement le commerce britannique d'exportation, il désire instamment porter à la connaissance du gouvernement de Sa Majesté son opinion que l'adhésion de la Grande-Bretagne à la trêve douanière aurait pour effet de limiter la possibilité d'exercer l'influence britannique en faveur de la réduction générale des tarifs et serait désastreuse pour l'industrie et le commerce britannique. En outre, en vue de la Conférence Impériale prochaine cette adhésion serait très probablement de nature à porter préjudice au développement du commerce impérial et finalement serait un obstacle à la solution du problème du chômage ». Cette dernière phrase fait allusion au système de la *préférence impériale* en faveur de laquelle un large mouvement d'opinion se crée dans le pays sous l'impulsion de Lord Beaverbrook, Lord Rothermere, Lord Melchett, etc., qui créent au Parlement un nouveau parti économique pour l'instauration d'un régime préférentiel avec les Dominions.

L'Italie, par un décret-loi du 7 décembre, procède à des relèvements sur les boissons, les graines oléagineuses, les filés et tissus cirés, les articles de bonneterie, certains articles de construction mécanique, les moteurs légers, les pièces détachées d'automobiles, etc...

Le Portugal est muni à partir du 31 décembre d'un nouveau tarif de caractère protectionniste, surtout pour les produits manufacturés (1). La Suisse relève ses droits sur les produits métallurgiques et textiles de Grande-Bretagne, les autos des Etats-Unis, les vins de France, les

(1) Voir *Le Temps* du 27 janvier 1930.

alcools et produits de luxe. Les agriculteurs y sont fortement opposés au principe de la trêve. La Tchécoslovaquie relève plusieurs taxes. La Roumanie a un nouveau tarif depuis la fin de juillet 1929. La Pologne procède à des relèvements et multiplie les spécifications. Le Danemark s'inquiète des relèvements allemands qui atteignent son agriculture. L'Irlande et la Finlande projettent des relèvements. Hors d'Europe, l'Australie établit de grosses majorations sur de nombreux produits.

§ 2. La situation en France est particulièrement significative. Le gouvernement français, par l'intermédiaire de ses représentants à Genève s'est joint dès le début à l'initiative de la trêve. Il a eu soin de faire toutes les réserves nécessaires, et le projet retenu par le Comité Economique a été le projet proposé par le membre français, c'est-à-dire celui qui présentait à l'égard des intérêts particuliers mis en cause le maximum de garanties. Cependant les grands groupements qui représentent ces intérêts manifestent une vive émotion. De toutes parts sont votées des résolutions hostiles au principe même de la trêve. Les Chambres de Commerce comme celles de Paris, Lille, Nancy, Marseille, Roubaix, Troyes, le Comité National Français de la Chambre de Commerce International, l'Association de l'Industrie et de l'Agriculture française, la Chambre d'Agriculture de Meurthe-et-Moselle, la Fédération des Sociétés Agricoles du Nord de la France, le Comité central des fabricants de sucre, l'Association Nationale d'Expansion Economique, etc..., — bref, une large majorité des groupements représentant les industriels, et les commerçants, sont hostiles à la trêve. Les agriculteurs, par l'organe de la Confédération Nationale des Associations Agricoles, admettent le principe, mais à la condition expresse que toutes les réserves nécessaires soient introduites, notamment à son égard — ce qui équivaut en somme à admettre la trêve pour les autres.

L'opinion est loin d'être préparée favorablement par la presse. De nombreux articles critiquent l'œuvre entre-

prise (1), qualifiée de « dangereuse erreur technique ». On craint une aliénation de notre souveraineté douanière. On fait valoir que notre tarif est fait de pièces et de morceaux, qu'une réadaptation d'ensemble est nécessaire ; son taux est d'autre part sensiblement inférieur à celui d'un grand nombre d'Etats européens. On critique l'Avant-Projet du Comité Economique. La date du 1^{er} octobre 1929, pour laquelle il se prononce, aboutit à cristalliser toutes les protections douanières avec un point de départ inégal pour chacun. La protection *directe* étant freinée, la protection indirecte est laissée libre. La scission entre l'agriculture et l'industrie s'accroît puisqu'il n'est pas admissible de comprendre la première dans l'armistice. Enfin la consolidation des droits va être absolue, alors que celle qui résulte actuellement des accords bilatéraux peut être modifiée dans un court délai par résiliation de ces accords.

Le Parlement, enfin, est dans sa majorité hostile à la trêve. Au cours des interpellations sur la politique douanière, les orateurs ne ménagent pas leurs critiques au gouvernement (2). D'ailleurs, et le fait est beaucoup plus grave, les deux Chambres ont voté en fin 1929 une série de lois destinées à augmenter la protection agricole. Réclamées par l'opinion qui en attend un soulagement à la crise de bas prix qui atteint notre agriculture, ces lois n'en sont pas moins directement opposées au principe même de la trêve, et leur vote n'est pas de nature à faciliter la tâche de nos représentants à Genève.

Il s'agit d'abord de la loi du 29 novembre 1929 sur les sucres, qui relève les droits de 100 à 140 francs aux 100 kilos de sucre raffiné. Il s'agit encore de la loi du 1^{er} janvier 1930 sur les vins, qui, pour éviter les fraudes, interdit

(1) Voir les articles de M. C.-J. Gignoux dans l'*Européen*, et dans la *Journée Industrielle* (notamment n° des 26-27-28 octobre, 24-25 novembre 1929), de M. Bonnefous dans le *Capital*, 7 décembre ; M. Duchemin, l'*Européen*, 6 novembre ; de M. Pierre Lyautey, *Revue Economique Internationale*, janvier 1930.

(2) Chambre des Députés, séance du 31 janvier 1930, interpellations de MM. Delesalle, Gignoux, Margaine et Barthe. *Journal Officiel* (Débats Parlementaires), p. 331.

les coupages de différents vins, et aboutit en fait à interdire l'importation des vins lourds d'Espagne, de Grèce et d'Italie, puisque leur utilisation ordinaire pour les coupages n'est plus possible.

Mais la plus importante de ces lois est la loi sur les blés du 1^{er} décembre 1929 qui exige l'emploi d'une certaine proportion de blé indigène dans les farines destinées à faire le pain, proportion qui fut fixée à 97 % par un décret du 2 décembre. En outre cette loi renforce les pouvoirs conférés au gouvernement par la loi de cadenas : les dispositions de cette dernière sont étendues au houblon, aux produits laitiers, aux pommes de terre et féculs, et le gouvernement est autorisé à relever les droits par décret délibéré en Conseil des Ministres préalablement au dépôt de tout projet de loi, sauf ratification par le Parlement dans les cinq jours ou à la rentrée (1).

§ 3. Quand le Conseil de la Société des Nations se réunit le 14 janvier 1930 les perspectives d'avenir du projet de trêve douanière sont en définitive très peu brillantes. Vingt-huit gouvernements se sont déclarés prêts à participer à une Conférence. Sur ce total, deux gouvernements seulement, ceux de Cuba et du Japon, sont extra-européens. L'Union Sud-Africaine, l'Australie, l'Égypte, l'Inde, la Nouvelle-Zélande ont répondu qu'ils ne désirent pas y prendre part. Les réponses des pays européens sont elles-mêmes de valeur inégale. Si la Belgique et l'Angleterre semblent prêtes dès cette date à accepter la trêve, la plupart des autres États ne donnent que des réponses assez vagues. L'Italie paraît devoir faire une opposition de principe. L'Allemagne, la Roumanie, l'Espagne, la Pologne sont hésitantes. L'adhésion de la Tchécoslovaquie, de l'Esthonie, de l'Irlande, etc., est plus dubitative encore.

Le Conseil décide néanmoins de convoquer la Conférence pour le 17 février. S'il est vrai que la trêve va sans doute à un échec, il n'en sera peut-être pas de même des « négociations ultérieures » prévues par la résolution de

(1) E. Allix : *L'agriculture et le protectionnisme administratif*, Revue Politique et Parlementaire, 10 février 1930.

l'Assemblée de 1929. Le fait que tous les Etats d'Europe membres de la Société des Nations, à l'exception de l'Albanie, ont accepté de participer à la Conférence, semble particulièrement favorable à l'élaboration d'un programme de négociations européennes. En outre un grand nombre de ces Etats ont annoncé qu'ils seront représentés par des Ministres, et notamment des Ministres du Commerce. Enfin, l'Organisation Economique de la Société qui vient de subir une série d'échecs partiels ou complets avec les études entreprises pour l'abaissement collectif des droits de douane, doit à tout prix éviter en février un résultat négatif.

IV. — La Conférence préliminaire des Gouvernements pour une action économique concertée La première phase : l'échec du projet de la trêve douanière

C'est le 17 février 1930 que se réunit à Genève la Conférence gouvernementale qui doit examiner l'Avant-Projet de trêve du Comité Economique. Vingt-six Etats Européens y ont envoyé des délégués, ainsi que le Japon, la Colombie, le Pérou et la Turquie ; le Brésil, la Chine, Cuba, la République dominicaine, le Mexique et la Perse ont en place des observateurs ; il en est de même, enfin, des Etats-Unis d'Amérique. L'Allemagne, l'Angleterre, la France, d'autres gouvernements encore, ont délégué leurs Ministres du Commerce.

§ 1. A vrai dire, la situation du Projet de trêve est si compromise que le Secrétariat lui-même ose à peine en prononcer le nom. Après avoir été désignée un moment, dans les documents officiels, par cette formule ambiguë : *Conférence préliminaire des délégués des Gouvernements prévue dans le § 2 de la résolution adoptée par la Dixième Assemblée sur l'œuvre économique de la Société des Nations*, la Conférence a fini par prendre le nom plus simple de *Conférence préliminaire en vue d'une action économique concertée*.

L'histoire de la trêve douanière elle-même devant la Conférence est aussi simple qu'elle est brève. On commence par les discours d'usage. Les divers Etats Européens dont les représentants prennent la parole se montrent très réservés en ce qui concerne la possibilité d'un armistice tarifaire, mais s'accordent pour dire qu'une Conférence aussi importante, tant par les Etats qu'elle réunit, que par la qualité de ses membres, doit arriver à des résultats positifs. Seule l'Italie vient déclarer que le principe de la trêve lui semble « prématuré en esprit, inapplicable en pratique ». Les autres Etats pour la plupart conservent une attitude expectative et attendent notamment les déclarations de la France. Or le 20 février, une crise ministérielle survient dans notre pays, qui se prolongera pendant une dizaine de jours.

En partie à cause de cet événement, en partie parce que le Secrétariat garde encore quelques illusions sur la possibilité de faire aboutir la trêve, surtout enfin parce que la Conférence n'a pas d'autre proposition substantielle à débattre, l'Avant-Projet du Comité Economique est mis en discussion devant une Première Commission de la Conférence, cependant qu'une Deuxième Commission est chargée d'établir le programme de négociations prévu par l'Assemblée. Devant la Première Commission, les débats se prolongent pendant trois jours. Les discussions de texte s'éternisent. Les conversations sur les questions incidentes se prolongent, alors que le principe initial n'est plus admis par personne. Les Etats ont sur la demande de la Présidence, communiqué officieusement la liste des réserves qu'ils veulent voir insérer à leur égard dans l'Annexe prévue par l'article 11. La liste totale, qui n'est pas publiée, est d'une telle importance que tout espoir d'aboutir est définitivement perdu. Personne cependant, comme il arrive souvent dans les Conférences Internationales, n'ose prendre la responsabilité d'avouer l'échec.

§ 2. Le coup de grâce est cependant donné le 23 février par M. Serruys membre de la délégation française. M. Serruys frappe net : « La délégation française, dit-il, combattrà le principe ». On s'est trompé en Septembre,

sur les possibilités d'une action concertée en matière tarifaire, parce qu'on avait l'illusion d'avoir retrouvé la stabilité économique. Depuis cette date, le krach de Wall Street avec ses répercussions graves d'ordre boursier et économique en Europe, la crise de la consommation, la crise agricole surtout, ont créé des circonstances telles que la protection douanière ne peut-être, même pour deux ans, cristallisée dans son état actuel. Cependant les tarifs comportent une partie qui est déjà consolidée par traités. S'il est impossible d'en consolider la totalité, peut-être en peut-on consolider cette partie. Il faut donc continuer l'œuvre collective entreprise, qui d'ailleurs, dans sa seconde partie, la plus importante, celle qui tend à organiser l'équilibre économique européen, n'est en rien compromise. Mais quant à la première partie, qu'on ne se fasse plus d'illusions ; un accord plus modeste sera peut-être possible, et la délégation française en apportera le projet — la trêve douanière proprement dite a vécu.

L'émotion, produite par ce discours est vive ; on parle d'un *torpillage* de la Conférence. En réalité, le bateau faisait déjà eau de toute part, et c'est un grand service que d'avoir donné le signal du sauve-qui-peut. Il y avait de dures vérités à entendre ; elles ont été dites en des termes dont on a pu blâmer la soudaine vigueur, assez peu habituelle dans les débats académiques de Genève ; mais la situation est désormais assainie, une direction nouvelle pourra être donnée aux travaux des délégués gouvernementaux qui auront évité un échec redoutable par ses conséquences économiques et plus encore par son effet moral.

§ 3. Ainsi, c'en est fait de la trêve douanière telle qu'on l'avait conçue primitivement. Quelles sont les raisons de cet échec et quelles leçons en dégager ?

On ne saurait admettre, selon nous, l'opinion d'après laquelle il serait dû avant tout à une révolte de la *souveraineté douanière* des Etats représentés. Sans doute les Parlements sont-ils spécialement chatouilleux sur ce point. Mais d'abord ils n'en sont plus à une aliénation près de cette souveraineté : l'histoire douanière de ces dernières

années en France en fournit la démonstration. Et surtout, s'il est un terrain où la politique de Genève a conquis des avantages sur lesquels on ne saurait revenir, c'est certainement celui-là. Dès 1927, nous l'avons vu, un pas considérable est fait en avant lorsqu'on proclame la solidarité internationale et l'obligation pour un Etat de tenir compte dans sa politique douanière, des intérêts voisins qui sont mis en cause. La Convention commerciale qui va remplacer le défunt projet de trêve, en sera, nous allons le voir, un témoignage nouveau de la plus haute importance. En réalité, ce que les Parlements et les gouvernements tiennent à défendre sur le terrain international, c'est moins le principe théorique de leur souveraineté que la vie égoïste des intérêts particuliers qu'ils protègent.

Lorsque par exemple la France s'engage en Septembre 1929 à essayer de réaliser un armistice douanier, elle a raison de le faire. Une fois qu'elle a gardé sa liberté d'action immédiate en ce qui concerne les produits visés par sa loi de cadenas, et réservé par une exception générale les circonstances catastrophiques qui nécessiteraient éventuellement des mesures extraordinaires, elle peut, semble-t-il, admettre la trêve. Sans doute son armement douanier est-il un peu fait de pièces et de morceaux ; mais on sait qu'une réadaptation générale sera nécessaire au moment de la mise en vigueur de la nomenclature internationale : on doit pouvoir attendre jusqu'à cette date. Sans doute la trêve va-t-elle consolider une grande partie de la matière douanière ; mais à cette époque, 72 % de nos droits sont consolidés par suite des accords commerciaux (soit 5.064 positions du tarif, sur un total de 7.028) proportion qui est de 58 % en Autriche, 54 1/2 % en Tchécoslovaquie, 54 % en Allemagne, 50 % en Suisse, 40 % en Italie, 24 % pour l'Union belgo-luxembourgeoise.

La trêve est donc déjà réalisée dans une mesure qu'on ne saurait négliger.

Mais tout cela ne saurait prévaloir contre ce fait qu'un gouvernement dans une Conférence Economique Internationale doit avant tout tenir compte des intérêts de la production nationale. Il a la tâche difficile de concilier les intérêts particuliers et l'intérêt général. Même si celui-ci

n'est pas toujours le total de ceux-là, l'intérêt général commence néanmoins à être satisfait lorsque les intérêts particuliers le sont. Or si la somme des intérêts particuliers d'un pays peut être différente de l'intérêt international, elle est souvent proche de l'intérêt national, au moins immédiat.

Qu'est-ce qu'offre la trêve aux intérêts de la production nationale ? Quelque chose de négatif, une cristallisation qui n'est compensée pour le moment par aucun avantage. Pour l'avenir, on prévoit sans doute des négociations, mais tout cela reste dans le vague. Un programme positif, constructif, voilà ce que les intérêts en question sont disposés à soutenir, voilà ce qu'ils réclament. Mais le placer après l'action tarifaire seulement, c'est renverser l'ordre logique, c'est désarmer avant d'avoir assuré la sécurité. Comme le dit dans la seconde partie de la Conférence, M. Flandin, chef de la délégation française : « après la suppression des douanes en Europe pour tout le monde, l'agriculteur roumain ou hongrois sera-t-il plus riche pour acheter des produits fabriqués en Angleterre, en Allemagne ou en Belgique ? Si l'Europe, pour égaliser ses chances dans la concurrence des marchés mondiaux doit s'organiser en un vaste marché intérieur, c'est le problème de la capacité de consommation de ses habitants qu'il faut poser, et *il dépasse de très loin le simple problème des relations douanières des peuples européens entre eux* ».

Quoi qu'il arrive, l'action à entreprendre reste donc internationale. Mais si l'on ne veut pas se heurter à la résistance puissante des intérêts particuliers nationaux, il faut, avant d'abaisser les tarifs, établir l'équilibre dans la production et les échanges. Cela suppose sans doute une certaine œuvre douanière, tarifaire, mais surtout un travail de rationalisation, un travail financier, un effort pour adapter l'industrie et l'agriculture, des tentatives pour former des groupements économiques plus larges que de simples associations bipartites entre Etats mais moins larges que le *grand dessein* de la Société des Nations, et unissant les intérêts des producteurs, dans la mesure du possible, par ce que M. de Peyerimhoff appelle « la méthode syndicale ».

§ 4. C'est une autre affaire, enfin, pour en terminer avec l'histoire de la vie et de la mort de la Trêve douanière — que de savoir si aucune maladresse n'a été commise au seul point de vue de la procédure. Dès la fin de 1929, l'Avant-Projet de trêve était sérieusement contesté dans un grand nombre d'Etats, on en a aujourd'hui la preuve. Si la chose avait été plus clairement connue avant la réunion de la Conférence, peut-être eût-on avec profit remis celle-ci à plus tard. Il est hors de doute que la préparation diplomatique fut insuffisante, et de la part des Etats intéressés, et de la part de l'Organisation Economique de la Société des Nations elle-même. Si l'on veut, selon la formule de M. Serruys, « replacer l'activité économique de la Société dans le cadre de sa mission politique », pour réaliser à Genève entre les ministères techniques des Etats membres une collaboration analogue à celle des ministères des Affaires Etrangères depuis 1920, il faut dans une certaine mesure adopter des méthodes parallèles et se plier aux nécessités de la préparation diplomatique, à l'extérieur, de la préparation de l'opinion, à l'intérieur, sans lesquelles, comme l'expérience en a été faite, on risque de rencontrer les pires difficultés.

CHAPITRE XVI

LES RÉSULTATS

DE LA CONFÉRENCE PRÉLIMINAIRE EN VUE D'UNE ACTION ÉCONOMIQUE CONCERTÉE

La Conférence continue.

Il n'est plus question maintenant de trêve douanière ; il faut remplacer le projet du Comité Economique par un plan « constructif » : la délégation française annonce qu'elle soumettra un texte à la Première Commission ; quant à la Deuxième Commission, elle peut poursuivre ses travaux, le programme de négociations européennes subsistant indépendamment de la trêve qui devait le précéder. On veut à tout prix aboutir à un résultat positif. L'échec de la Conférence serait un événement de la plus haute gravité, non seulement parce qu'il ferait suite à la « série noire » de 1929 mais parce qu'il ferait avorter à l'origine même une méthode nouvelle dont on attend le rétablissement de la situation : la méthode des conférences économiques gouvernementales. Suivant la comparaison d'un délégué britannique, on décide, comme un général qui a perdu la bataille au cours de la matinée, d'être vainqueurs le soir.

Cela n'ira pas sans peine. La Conférence ne se sépare que le 24 mars, après cinq semaines de discussions. Jusqu'au dernier moment des difficultés s'élèvent et ne sont écartées qu'au prix de négociations délicates. Enfin trois textes sont soumis à la signature des représentants des gouvernements : une *Convention Commerciale* (1), issue des travaux de la Première Commission, héritière, par conséquent, de la défunte trêve ; un *Protocole relatif au programme de négociations ultérieures*, résultat des travaux de la Deuxième Commission (2) enfin un *Acte final* (3) contenant un petit nombre de recommandations générales.

(1) Document C. P. A. E. C. 18 (1).

(2) Document C. P. A. E. C. 9 (2).

(3) Document C. P. A. E. C. 17 (1). Les trois documents portent la date du 24 mars 1930.

L'Acte Final seul est signé par le Danemark et la Suède. L'Acte Final et le Protocole sont signés par la Grèce, la Lettonie, la Lithuanie et le Portugal. Enfin, l'ensemble des trois documents est signé par onze Etats : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Esthonie, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse.

Analysons donc les résultats de la Conférence pour une Action économique concertée : ce sera l'objet des deux premières sections de ce chapitre, la troisième section devant donner un aperçu des difficultés qui ont été rencontrées avant d'aboutir à l'accord final.

I. — La Convention commerciale collective du 24 mars 1930

§ 1. Le projet de trêve douanière, stabilisait non seulement l'ensemble des tarifs douaniers des signataires, mais même les droits consolidés dans les conventions commerciales que certains avaient pu conclure entre eux. C'est essentiellement cette seconde partie de la matière douanière qui est visée dans la Convention Commerciale du 24 Mars 1930. La Convention constitue un accord par lequel les garanties et les avantages que deux Etats se sont accordés entre eux sont étendus à tout le groupe d'Etats signataires. Sans doute la clause de la nation la plus favorisée étend-elle automatiquement ces avantages entre la plupart des pays intéressés. Mais à cette garantie purement relative que présente la clause, on entend substituer une garantie absolue inscrite dans une sorte de traité de commerce collectif.

Tel est le principe fondamental de la proposition qui est faite à la Conférence par la délégation française, à la suite du discours de M. Serruys, et du retour à Genève du représentant du gouvernement français enfin reconstitué, M. Flandin, Ministre du Commerce. La délégation propose en outre de généraliser de la même manière une disposition inscrite dans l'accord commercial existant entre la France et l'Union belgo-luxembourgeoise, d'après laquelle

si une des parties vient à rompre l'équilibre existant par une modification aux droits non consolidés de son tarif, l'autre partie peut demander l'ouverture de négociations bilatérales pour tenter d'obtenir une compensation à cette rupture d'équilibre ou, si cela est possible, un rétablissement du *statu quo*.

La disparité des principes fondamentaux de la politique douanière dans les divers Etats européens, dont nous avons souvent parlé, ne permet pas la généralisation complète du système préconisé par la France. Certains pays en effet s'abstiennent de se lier par des traités et de consolider les droits de leur tarif ; il ne peut s'agir pour eux de stabiliser par traité de telles consolidations, puisqu'ils ne les pratiquent pas. Il faudra à leur égard obtenir des garanties d'un autre ordre, portant non plus sur les droits conventionnels mais sur les droits tarifaires autonomes. A la base de l'accord qui va se faire doit donc exister une distinction capitale entre les Etats qui pratiquent le système du tarif de négociations et ceux qui pratiquent celui du tarif autonome.

Cette distinction se dégage à la lecture des articles 1 et 4 de la Convention. D'après l'article 1, « les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne pas faire usage, avant le 1^{er} avril 1931, de la faculté de dénonciation des traités de commerce bilatéraux que chacune d'elles a conclus avec l'une quelconque des autres Hautes Parties contractantes et qui sont en vigueur à la date de ce jour ». Ce texte vise les Etats du premier groupe (tarifs de négociations) : à leur égard, tous accords commerciaux qui viennent à échéance après le 24 mars 1930 sont prolongés jusqu'au 1^{er} avril 1931 au minimum, l'article 9 prévoyant la possibilité d'une tacite reconduction de la Convention de six mois en six mois. Aux termes de l'article 4, relatif au second groupe d'Etats (tarifs autonomes), « les Hautes Parties Contractantes qui ne pratiquent pas ou ne pratiquent que dans des cas exceptionnels la consolidation contractuelle des droits de douane s'engagent à ne pas procéder, avant l'expiration de la présente Convention, à des augmentations de droits protecteurs existant à la date de ce jour ». Il ressort de ce texte qu'à l'égard des Etats du

second groupe, la stabilisation prévue par la Convention n'est pas limitée comme pour les premiers mais elle atteint l'ensemble de leur protection douanière.

§ 2. Que reste-t-il donc en dehors de cette stabilisation ? Pour le second groupe d'Etats, la liberté d'action est conservée pour leurs seuls droits fiscaux : ces droits peuvent être librement relevés. Mais pour éviter qu'une partie à la Convention ne puisse être lésée par de pareils relèvements, on décide qu'elle pourra dénoncer sans délai la dite Convention (art. 5).

Quant au premier groupe d'Etats au contraire, toute la partie de leurs tarifs qui reste en dehors des consolidations contractuelles reste à leur entière disposition. Si toutefois une modification ou un relèvement de droits librement établi en vertu de l'article 1 vient à léser un des signataires de la Convention, celui-ci pourra demander l'ouverture de négociations amiables pour rétablir l'équilibre rompu, d'après le système du traité franco-belge. L'important article 2 qui prévoit cette « procédure de bienveillance » ajoute que si ces négociations n'aboutissent pas dans les deux mois la Partie qui en a demandé l'ouverture aura la faculté de dénoncer la Convention à l'égard de tous les contractants, ou seulement de celui qui a procédé à l'augmentation de droits ou la création de droits nouveaux.

§ 3. Il faut enfin définir les Etats qui font partie du second groupe. La Convention comporte un Protocole, sorte d'annexe où sont consignés des dispositions explicatives et interprétatives qui renvoient à ses différents articles. Le Protocole *ad Article 4* déclare que ces pays sont : la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et le Portugal.

Ajoutons que l'article 2 soustrait aux obligations de la « procédure de bienveillance » « les modifications de droit de douane faites en vertu de lois ou de circonstances urgentes qui imposent l'application immédiate de ces modifications », la partie qui se jugerait lésée gardant le droit de dénoncer la Convention. Cette disposition vise avant tout la loi de cadenas française, l'Italie ayant toute-

fois annoncé au moment de signer, qu'elle était sur le point de se munir d'une loi analogue et entendait bénéficier de ce paragraphe de l'article 2.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur le reste de cette Convention : dispositions relatives à la publicité des augmentations de droit et au préavis de vingt jours qui doit les précéder, à la signature, aux adhésions, à l'exception des colonies, etc.

Voilà donc la Convention Commerciale qui a remplacé la Trêve Douanière. Analysée pour elle-même, indépendamment des considérations politiques et d'ordre général que nous exposerons plus loin, la portée de l'accord paraît assez faible. On est loin du fameux *armistice* qui devait durer deux ou trois ans et porter sur l'ensemble des tarifs de l'Europe et de nombreux pays d'outre-mer. Et l'engagement paraît plus fragile encore si l'on considère la facilité avec laquelle il peut être dénoncé, le nombre de cas où cette mesure peut être nécessaire. Jusqu'à quelle date tout cela doit-il durer ? Jusqu'au 1^{er} avril 1931.

Or il est prévu aux articles 12 et 13 que les ratifications devront être acquises avant le 1^{er} novembre 1930, et qu'entre le 1^{er} et le 15 de ce mois, les Hautes Parties contractantes qui auront ratifié et celles qui désireront adhérer à la Convention se réuniront pour décider la date de sa mise en vigueur. Ainsi, il se pourrait que la durée de l'accord réalisé ne fut que de six mois. Beaucoup de bruit pour rien, pourrait-on dire ; en réalité, on espère que la faculté de prolonger la vie de la Convention de six en six mois sera largement utilisée, et surtout, il est des résultats moraux et des *impondérables* qui ont aux yeux des signataires plus de valeur que la lettre même des engagements.

II. — Le programme de négociations européennes

La trêve douanière, nous l'avons vu, n'aurait pas été suffisante à elle seule : elle aurait été le simple préliminaire d'une action concertée qui devait embrasser la généralité des problèmes de l'équilibre européen. Il en était maintenant de même de la Convention commerciale du 24 mars. Pendant que la Première Commission de la Confé-

rence la mettait sur pied, la Deuxième Commission travaillait à l'élaboration du programme de négociations prévu par la Dixième Assemblée, et présentait aux gouvernements le résultat de ses travaux sous la forme d'un texte dénommé Protocole. Le troisième document dont nous avons parlé, l'Acte final dans son article B, reconnaît que les stipulations de la Convention ne constituent qu'une première étape dans la voie de la coopération économique de l'Europe. « Les engagements prévus dans cette Convention ne porteront tous leurs fruits que s'ils restent en étroite relation avec les dispositions prévues dans le Protocole, en date de ce jour, relatif au programme de négociations ultérieures ».

§ 1. Si l'on a pu douter de l'importance de ce programme de négociations dans l'œuvre entreprise à la suite de la résolution de l'Assemblée de septembre 1929, ces doutes doivent disparaître lorsque l'on considère l'abondance des questions traitées dans le Protocole. Nous ne saurions nous empêcher de trouver même que le document est assez touffu. Les engagements — ou plutôt les *dispositions* qu'il comporte, nous verrons plus loin pourquoi il faut employer ce terme — sont évidemment assez simples : un Préambule, où les signataires reconnaissent la nécessité d'entreprendre des négociations destinées à réaliser « une collaboration plus étroite, l'amélioration du régime de la production et des échanges, l'élargissement des marchés en facilitant les rapports des marchés européens entre eux et avec ceux d'outre-mer, de manière à consolider la paix entre les nations », et trois articles, dont les deux premiers sont assez longs, et dont le troisième annonce une *Annexe au Protocole* dont les recommandations et les considérations ne devront pas être perdues de vue dans l'application des articles 1 et 2.

Cette Annexe comporte trois Chapitres dans lesquels sont analysées les principales opinions émises par les délégations au cours des débats, à l'égard des problèmes fondamentaux qui y ont été posés. Le Chapitre I est relatif à *l'ajustement des relations économiques entre pays industriels et pays agricoles*. Le Chapitre II concerne

la *répercussion des accords collectifs sur les relations entre les Etats participants à ces accords et les Etats tiers*. Le Chapitre III enfin traite de *questions diverses touchant aux relations économiques internationales* : il ne comporte pas moins de quatorze paragraphes dont chacun est l'amorce d'un ensemble d'études, de travaux et d'accords à entreprendre ou à continuer.

L'Annexe est elle-même suivie d'un *Appendice* : reproduisant un Memorandum, présenté à la Deuxième Commission par la Délégation Française, il prévoit à son tour de nouvelles entreprises et de nouveaux engagements.

Si nous voulons classer cet ensemble imposant, il nous faut distinguer dans le programme de négociations différentes catégories : il comporte d'abord toute une série de questions à étudier ou de conventions à élaborer dans de nombreux domaines étrangers à celui des problèmes douaniers internationaux. Nous ne saurions ici nous occuper de ces questions (1). Le programme comporte ensuite une série de questions déjà étudiées auparavant par le Comité Economique. Il recommande enfin un certain nombre de conventions nouvelles et pose devant la communauté européenne quelques problèmes fondamentaux qui jusqu'ici n'ont pas été abordés de front, et qu'il s'agit désormais de résoudre si l'on veut véritablement jeter les bases d'une amélioration économique de l'Ancien Continent.

§ 2. L'article 2 du Protocole traite de la plupart des anciennes entreprises dont il s'agit de poursuivre l'étude et d'activer la solution. C'est la nomenclature douanière, dont on voudrait voir hâter l'établissement, et dont le Comité est chargé de préparer la mise en vigueur. Ce sont les formalités douanières : on perfectionnera les dispositions de la Convention du 3 novembre 1923 qui, nous

(1) Il s'agit : de travaux à renvoyer à l'Organisation du Transit : extension des accords internationaux relatifs aux transports, ajustement des tarifs ferroviaires ; de travaux du Comité financiers : double imposition et évasion fiscale ; enfin de travaux qui incombent au Comité Economique : appellation d'origine, traitement des étrangers, arbitrage commercial, unification des législations relatives aux lettres de crédit, statistiques économiques.

l'avons vu, restent souvent assez générales ; de plus des réunions entre administrations intéressées de divers pays seront des plus utiles pour arriver à des arrangements pratiques. C'est le protectionnisme indirect, au sujet duquel on prévoit une convention. Ce sont les prohibitions pour lesquelles on envisage une mise en vigueur générale et définitive de la Convention de 1927, entre le plus grand nombre possible d'Etats, avec suppression des dérogations admises pour certains produits. Ce sont enfin les ententes industrielles internationales et la rationalisation, à l'égard desquelles la Conférence demande un prompt aboutissement et des études juridiques et économiques entreprises.

Il ne s'agit dans tout cela, encore une fois, que de travaux déjà commencés par l'Organisation Economique. Mais c'est le grand mérite de ce Programme de négociations, que de les coordonner en un ensemble équilibré, et surtout de faire la distinction capitale entre le travail de préparation technique, qui n'est que le moyen d'aboutir, et la réunion des délégués gouvernementaux responsables, pour l'élaboration de conventions obligatoires, qui est le but à atteindre. On a trop attendu jusqu'ici les solutions pratiques ; on a trop eu lieu de croire que la Société des Nations, capable de publier une abondante documentation et de remarquables rapports, ne saurait passer outre, dans le domaine de la réalisation. L'ère des études doit finir, l'ère de l'action gouvernementale doit commencer.

§ 3. Restent enfin les travaux dont la Conférence pour une action économique concertée prend l'initiative. Dans l'ordre purement douanier elle propose de mettre à l'étude la question des primes à l'exportation et des subsides accordés à la production nationale, qui sont susceptibles de fausser gravement la concurrence sur les marchés internationaux : l'Organisation Economique sera chargée de réunir toute la documentation nécessaire, et de préparer une Convention internationale pour la suppression de ces mesures. Nous avons déjà rencontré la question du protectionnisme vétérinaire : le Programme prévoit la réunion avant la fin de 1931 d'une Conférence en vue de la conclusion d'une ou de plusieurs conventions interna-

tionales relatives à la réglementation du commerce des animaux et produits d'élevage, afin d'écarter toute protection injustifiée et toute discrimination dans ce domaine. Enfin on renvoie à l'Organisation Economique le Memorandum présenté par la délégation française, qui est publié en Appendice au texte du Protocole. Il s'agit, dans ce projet, d'établir une méthode par laquelle les Etats détermineraient, pour chacun des produits inscrits à la nomenclature douanière unifiée, l'incidence *ad valorem* des droits spécifiques figurant à leurs tarifs, en calculant le rapport des droits réellement perçus à la valeur moyenne de chacun des produits considérés (1). Il s'agit enfin de conclure une Convention commerciale collective non tarifaire. Ce dernier projet mérite d'être retenu ; la Convention qu'il propose engloberait dans la série de ses dispositions obligatoires toute une liste de matières pour lesquelles la documentation ne manque pas à la Société des Nations, mais qui n'ont jamais fait l'objet d'engagements fermes : clause de la nation la plus favorisée, application des tarifs spécifiques (taxation au brut et au net, tares), certificats d'origine, nationalité de la marchandise, etc.

§ 4. Parmi les initiatives nouvelles que la Conférence propose d'inscrire au Programme de négociations, il faut enfin parler, après les questions d'ordre strictement douanier que nous venons d'énumérer, de deux grands problèmes qui touchent à la fois aux relations douanières et à l'organisation de la production européenne : ce sont les rapports entre pays agricoles et pays industriels, et c'est la question des relations entre les Etats qui participent aux accords collectifs, et les Etats tiers.

Le problème des rapports entre les « deux Europees » l'Europe agricole et l'Europe industrielle, nous l'avons déjà rencontré au cours de cette étude, et nous avons montré comment il constitue un des aspects essentiels du pro-

(1) Pour de plus amples détails sur cette proposition intéressante, qui est l'œuvre, sauf erreur de notre part, de M. Elbel, directeur des Accords Commerciaux au Ministère du Commerce, nous renvoyons au Document C. P. A. E. C. 9 (2).

blème plus large de l'équilibre économique européen. La Conférence pour une action concertée dans le domaine économique ne fait guère que le poser, s'en remettant aux gouvernements de proposer une solution au cours des négociations ultérieures. Le Protocole issu de la Deuxième Commission reprend en effet un *Questionnaire*, que la délégation française lui avait soumis. La méthode est extrêmement intéressante : l'article 1 du Protocole publie ce questionnaire en une annexe particulière, le soumettant aux Etats représentés à la Conférence en les invitant à répondre aussitôt qu'il leur sera possible, par des propositions concrètes qui, après étude du Comité Economique, pourront servir de base à des pourparlers entre gouvernements.

Quels sont dans chaque pays, demande-t-on dans le § A, les productions en excédent en matière agricole ? les débouchés normaux de ces productions ? les moyens pratiques à mettre en œuvre pour assurer l'écoulement et la répartition des excédents vers ces débouchés normaux, et vers les autres pays à production déficitaire ?

§ B : Quels sont les moyens pratiques de faciliter l'écoulement des produits fabriqués, notamment en augmentant les possibilités d'achat des pays consommateurs ?

§ C : Quelles sont en particulier, pour les produits visés aux *litt.* A et B ci-dessus, les mesures d'ordre douanier et administratif qui paraissent de nature à concourir à l'élargissement des marchés et à l'amélioration des échanges internationaux ?

§ D : Quels sont les moyens pratiques d'assurer, dans des conditions plus satisfaisantes, la circulation des matières premières d'origine européenne entre les divers Etats, et leur meilleure utilisation ?

C'est seulement à l'Annexe du Protocole, Chapitre I, que la Conférence donne elle-même quelques idées et quelques précisions qui sont susceptibles d'apporter une solution à cette série de questions difficiles. Remarquons seulement que les propositions qu'elle fait ne sont pas d'ordre purement douanier : toute solution douanière, par abaissement des tarifs de l'Europe Occidentale sur les productions

agricoles de l'Europe Orientale, suppose la conclusion de conventions plurilatérales sur une base préférentielle ; mais ceci suppose résolue la question des rapports avec les nations d'outre-mer qui ne seraient pas partie à ces accords. Et surtout de nombreuses délégations ont exprimé l'opinion qu'on exagère l'importance des droits douaniers comme facteurs du commerce international : le Chapitre I de l'Annexe reprend alors les propositions de ces délégations en faveur d'une réorganisation nationale, puis internationale de la production et de la distribution des denrées agricoles, et la Conférence se déclare même favorable à l'organisation du crédit agricole, à la conclusion de conventions vétérinaires à l'étude d'une amélioration du régime des transports, et à la création éventuelle d'un organisme central d'études et de vente qui s'efforcerait d'assurer l'ajustement de la production aux besoins des marchés mondiaux. Une fois encore il nous est donc donné de constater que la coopération internationale telle qu'on l'a conçue en 1927, c'est-à-dire sur un plan uniquement douanier est une formule trop étroite. Chaque difficulté à résoudre montre que l'Europe a autant besoin, sinon plus, d'organiser sa production que d'abaisser ses tarifs de douane ; chacune met en évidence la nécessité de traiter ensemble les questions connexes, de ne pas oublier les relations étroites qui existent entre les problèmes de l'industrie, de l'agriculture et du commerce, pour lesquels on n'envisageait à l'époque de la grande Conférence Internationale, que des solutions séparées. Et c'est ainsi qu'après avoir rencontré, dans l'œuvre douanière, les difficultés de la production industrielle, l'Organisation Economique a son attention attirée par le malaise agricole.

§ 5. Quant aux relations entre les accords collectifs et les conventions bilatérales, c'est une fois de plus le fameux problème des rapports entre la clause de la nation la plus favorisée et les conventions économiques plurilatérales. Les négociations économiques européennes aboutiront-elles à un régime préférentiel ? Voilà la question. Nous allons y revenir dans le prochain chapitre, car elle est capitale. Notons ici que la Conférence pour une action

concertée, comme précédemment la Conférence des Prohibitions, le Comité Economique, etc., ne donne aucune réponse ferme. Sa conclusion, publiée à l'Annexe du Protocole, Chapitre II, est significative. « Plusieurs délégations ont fait ressortir que la conclusion des traités collectifs envisagés serait facilitée par une exception à la clause » : réponse affirmative. « Plusieurs délégations se sont déclarées contraires à toutes ces méthodes... » : réponse négative. « En ce qui concerne l'avenir, les gouvernements préfèrent se réserver une entière liberté... » : réponse dubitative.

Au total, le Protocole de la Conférence reste vraiment peu explicite. Entre : *oui, non, peut-être*, quelle réponse choisir ? On ne nous le dit pas. Nous essaierons d'être moins hésitants dans notre dernier chapitre.

III. Le bilan de la Conférence

Les débuts d'une diplomatie économique

Le bilan de la Conférence est en définitive bénéficiaire. Après avoir connu un début presque désastreux, des heures angoissantes, elle a réussi le rétablissement qu'on espérait, elle a su réaliser l'union de tous pour gagner en fin de journée la victoire qu'on avait crue le matin compromise. Bien plus, il y a des résultats moraux, psychologiques, qui, par les possibilités qu'ils laissent entrevoir, dépassent peut-être en importance, nous l'avons dit, les résultats consignés dans les documents que les gouvernements ont signés.

§ 1. Dans toutes les Conférences de la Société des Nations règne une ambiance particulière que l'on a coutume d'appeler *l'atmosphère de Genève*. On a parfois trop tendance dans les milieux étrangers à la Société, à analyser cette atmosphère comme un mélange de pacifisme, au sens *négatif* du mot, de fraternité verbeuse sans activité réelle, de diplomatie de couloirs aboutissant à des textes imprécis dont toutes les interprétations sont possibles, étant donné la disparité des langues et des

philosophies en présence. A supposer que cette atmosphère là ait jamais existé, il faudrait dire aujourd'hui qu'elle fait partie du passé. Le milieu de la Conférence de Mars 1930 était celui d'une coopération économique raisonnée, positive, et l'on peut parler lorsqu'on a vu se dérouler ses débats, de la formation d'une véritable diplomatie économique européenne. Peu de conférences techniques ont rencontré à Genève autant de difficultés pratiques. Elles ont toutes été surmontées grâce à la bonne volonté, au réalisme, à l'habileté diplomatique qui ont présidé aux discussions, qui ont su circonscrire les problèmes, sérier les questions et rechercher un à un les compromis et les compensations nécessaires.

C'est par exemple un succès considérable que d'avoir évité d'introduire dans la Convention des réserves semblables à celles qui avaient tant affaibli la Convention des prohibitions. La France n'aurait pu accepter aucun texte qui ne fit pas la réserve des produits visés par sa « loi de cadenas », puisqu'un tel texte n'aurait jamais été ratifié par le Parlement. Mais à la faveur de cette réserve exceptionnelle, obligatoire pour ainsi dire, de nombreux Etats essayaient de glisser à leur tour de longues listes concernant des produits particuliers, les listes mêmes dont l'existence officieuse avait achevé de compromettre l'ancien projet de trêve douanière. C'est au prix seulement de longues discussions que la suppression de toute liste d'exceptions a pu être réalisée.

Le plus considérable succès de diplomatie économique enregistré par la Conférence a été remporté à l'occasion des difficultés tchéco-austro-hongroises. L'Autriche, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont été surprises par la Conférence au moment même où elles voulaient procéder à un nouvel aménagement de leur situation tarifaire. L'Autriche notamment voulait pouvoir déconsolider les positions industrielles et surtout les positions agraires de son tarif en dénonçant ou en modifiant les traités qui la liaient avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie ; cette dernière voulait de même se délier de ses engagements à l'égard de la Hongrie. Accepter l'article 1 de la Convention Commerciale, c'eût été pour l'Autriche et la Tchécoslova-

quie renoncer à toute possibilité de modifications : elles refusaient donc leur signature. Mais la Hongrie, de son côté, refusait de se prêter aux projets de ses voisins qui visent essentiellement ses blés. Il ne fallut pas moins d'un jour et demi de négociations pour arriver à un compromis, élaborer un texte, et donner en outre satisfaction à l'Italie qui menaçait à son tour de soulever à ce propos de nouvelles difficultés. Le texte résultant de ces discussions (protocole *ad* article 1) met en dehors de la consolidation prévue à l'article 1 les traités actuellement en vigueur entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie d'une part, la Hongrie de l'autre, celle-ci consentant à cette exception. Les pays d'Europe Centrale se réservent donc la possibilité de substituer à ces traités, que l'on considère comme virtuellement dénoncés, des traités nouveaux qui en fait seront la base sur laquelle jouera la prorogation prévue par la Convention.

§ 2. Des résultats de politique et de diplomatie économique, voilà ce qu'il faut donc ajouter aux conclusions qu'on peut tirer des textes. Nous devons insister en outre sur une particularité de la première importance qui découle de la différence entre les articles 1 et 4 de la convention commerciale. On sait que les Etats qui pratiquent le système des tarifs de négociations s'engagent par l'article 1 à maintenir et à généraliser seulement les dispositions contenues dans les conventions qui les lient bilatéralement avec d'autres Etats. Par l'article 4 au contraire, c'est la situation tarifaire dans sa totalité, mis à part les droits fiscaux, qui se trouvent consolidée. Pour la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège et le Portugal, l'engagement pris dans la Convention n'est rien moins qu'une trêve douanière complète, analogue à celle dont la généralisation a échoué dans les circonstances que l'on connaît.

On conçoit l'importance d'une adhésion de ces pays, de la Grande-Bretagne surtout, à une telle obligation. Cela n'a pas été sans récrimination de sa part, de la part des Pays-Bas également. Mais une telle protestation était-elle légitime, étant donné que jusque-là ces pays ont vécu avec des

droits de douane essentiellement fiscaux ? N'aurait-elle pas signifié : nous entendons mettre fin à notre modération et suivre désormais ce que nous avons toujours appelé la folie protectionniste des autres ? C'eût été blâmer la politique d'autrui tout en se réservant le droit de l'adopter soi-même dans l'avenir.

Puisque deux groupes d'Etats sont en présence en Europe, il ne faut pas chercher à les réunir sur un principe unique. C'est cette rigidité qui a mené la trêve douanière à sa ruine. C'est la souplesse du projet français, devenu la Convention Commerciale, qui en fait son principal intérêt. Comme le disait M. Flandin, chef de la délégation française, ministre du Commerce, « si l'on était parti pour étudier la Convention du point de vue de l'égalité des Etats, il aurait mieux valu renoncer tout de suite à la discussion ». Ainsi, là où le Comité Economique avait essayé une formule de compromis unique, qui appelait ensuite des réserves et des exceptions, la Conférence aboutit à une solution bipartite, mais elle gagne en souplesse, en clarté, en franchise.

§ 3. L'échec de la trêve douanière, malgré toutes les bonnes raisons dont on avait pu l'entourer, avait été un recul de l'esprit de coopération internationale, un triomphe des intérêts particuliers sur l'intérêt général. La Conférence pour une action économique concertée, sans aboutir à des conclusions extraordinaires ou à des traités sensationnels, a fait mieux que masquer le précédent échec : elle s'est séparée après avoir établi un programme d'action précis, après avoir dans la Convention Commerciale, affirmé la solidarité économique des pays d'Europe, après avoir enfin assuré, dans la pratique, l'application effective du principe de l'interdépendance des politiques commerciales.

CHAPITRE XVII

QUELQUES PROBLÈMES GÉNÉRAUX DE L'IMMÉDIAT AVENIR

Nous avons voulu montrer dans cette étude qu'en dépit des difficultés, des méthodes de coopération économique ont été créées à la Société des Nations, des principes ont été généralisés, une mentalité nouvelle s'est peu à peu révélée, des résultats positifs ont été atteints. Avant l'entente il fallait une détente : on peut croire aujourd'hui qu'elle est réalisée, au moins en Europe. On doit maintenant poursuivre l'effort constructif qui jusqu'ici a progressé avec lenteur. A mesure que l'on avancera dans cette voie, les problèmes se préciseront, certaines résistances s'affirmeront. Cela est normal : lorsqu'on s'approche d'un obstacle ses dimensions paraissent grossir, mais on découvre plus facilement les moyens de le franchir.

C'est quelques-uns des obstacles qui se présentent dans l'immédiat avenir que nous voulons examiner ici avant de conclure notre ouvrage.

I. — Les « deux Europes », ou le problème de l'équilibre entre l'agriculture et l'industrie

La question de l'équilibre entre l'agriculture et l'industrie se prêterait facilement à une longue étude. Ses aspects sont multiples. En ce qui concerne tout d'abord la politique économique intérieure, on constate qu'un grand nombre de pays arrivent à un tournant de leur histoire, à un moment où ils se demandent s'ils poursuivront la route qu'ils ont suivie jusque là. Le fiévreux développement de la production au siècle dernier ne s'est pas réalisé sans excès ni sans lacune. Certaines régions du monde ont cru pouvoir opter entre l'agriculture et l'industrie, et choisir cette dernière qui leur offrait des moyens incomparables d'expansion. D'autres, au contraire, soit par intérêt, soit

par routine, ont conservé leur physionomie essentiellement agricole, ont semblé s'attarder dans l'évolution qui poussait les hommes vers les nouvelles formes d'activité productrice. Il en est résulté un déséquilibre général, non pas seulement dans les rapports entre les différentes branches de la production, mais même dans la situation juridique, sociale et politique des membres de la communauté nationale. A ces difficultés intérieures se superposent des difficultés d'ordre international qui restent étroitement liées aux précédentes.

Les échanges entre les différents pays se feraient sans heurt si la division entre régions agricoles et régions industrielles était considérée comme définitive. Mais ils sont faussés par le déséquilibre entre la richesse respective de ces différentes régions, les premières n'ayant pas la même puissance de production que les secondes, n'ayant donc pas les mêmes possibilités d'échange. Ils sont faussés surtout par le fait que chacun entend créer ou défendre l'industrie ou l'agriculture qui lui manque, et parce que chaque pays s'efforce de rétablir son propre équilibre par des mesures nationales sans se préoccuper de leurs répercussions à l'extérieur.

§ 1. Nulle part la scission entre l'agriculture et l'industrie sur les plans national et international ne se fait autant sentir qu'en Europe. Dans un livre paru récemment, M. Francis Delaisi exprimait cela en une formule saisissante : *les deux Europes* (1). Il y a deux Europes « dont l'une a été transformée par le cheval vapeur, tandis que l'autre en est restée au cheval de trait ». M. Delaisi les appelle l'Europe A, ou Europe industrielle, et l'Europe B ou Europe agricole.

Il montre d'une manière lumineuse qu'à l'intérieur d'une frontière idéale passant par Stockholm, Budapest, Barcelone et Glasgow se trouvent tout le charbon, tout le métal, toutes les industries chimiques, tous les textiles, les grandes banques, les réseaux les plus denses de chemins

(1) Francis Delaisi : « *Les deux Europes* ». Payot, Paris, 1929, Préface de M. D. Heineman.

de fer et de routes. Quoique ne couvrant qu'un tiers de la surface utilisable du sol, cette première Europe réunit la moitié de la population du continent. Mais il lui faut acheter ailleurs une grande partie des produits essentiels qu'elle consomme, et tout spécialement les denrées alimentaires nécessaires à la nourriture de ses habitants. Elle paie ces achats avec ses ventes de produits fabriqués.

Tout allait bien à la fin du siècle dernier, avant la guerre. même : ces produits étaient vendus pour les deux tiers hors d'Europe, aux pays de race blanche et aux pays exotiques, en échange des matières premières et des produits alimentaires. Aujourd'hui les marchés d'outre-mer se ferment et les pays de l'Europe industrielle, encombrés par leurs produits, minés par le chômage, cherchent à remplacer leurs anciens débouchés.

Or l'Europe agricole, si longtemps méconnue par la première, constitue le marché que l'on cherche. « 240 millions d'Européens, ne demandent qu'à travailler, produire et acheter les stocks qui nous encombrent. Pendant un siècle nous avons transporté à grands frais des millions d'hommes au delà des mers avec un outillage et des capitaux énormes. Ici, les hommes sont en place. Ils n'attendent que de l'outillage et des crédits ; qu'on les leur donne, et l'industrie européenne trouvera facilement chez eux de quoi compenser les restrictions inévitables des marchés d'outre-mer. *Le salut de l'Europe, conclut M. Delaisi, est dans le retour à l'Europe* ».

§ 2. On a ainsi posé le problème, on ne l'a pas résolu. Si la solution pouvait être d'ordre uniquement douanier, échangiste, tout serait très simple : l'Europe Occidentale échangerait ses produits finis contre les denrées alimentaires et les matières premières de l'Europe Orientale. La situation est malheureusement infiniment plus délicate, parce que, encore une fois, la question est la même sur le plan national. De même qu'il y a deux Europes, il y a deux Frances, deux Allemagnes. Bien plus, s'il n'y a eu jusqu'ici qu'une Hongrie, une Autriche, hongrois et autrichiens veulent compléter à leur tour leur économie nationale et refusent d'aller chercher à l'extérieur les moyens

d'échange qu'ils espèrent créer bientôt dans leur pays même. Pour que l'échange se fit sans heurt au sein de l'Europe, il faudrait que l'Europe A sacrifiât son agriculture, que l'Europe B renonçât à s'industrialiser.

Une fois encore, par conséquent, il faut résoudre un problème de production avant de pouvoir réaliser l'équilibre des échanges.

C'est sur ce terrain que se placent effectivement les protectionnistes des pays de l'Europe Orientale. Le plaidoyer le plus important que nous connaissions à cet égard est certainement l'ouvrage qui a pour auteur M. Manoïlesco, ancien ministre en Roumanie (1). M. Manoïlesco base ses raisonnements sur le fait, démontré à l'aide des statistiques, que la productivité de l'agriculture est inférieure à celle de l'industrie, c'est-à-dire que chaque producteur agricole contribue pour une faible part à l'accroissement du revenu national par rapport aux producteurs industriels. Alors que la population active adonnée à l'agriculture, dans l'ensemble des nations civilisées, représente une proportion de 52 %, les revenus qui sont dûs à l'agriculture ne représentent que 20 % de la richesse totale de ces nations. Or, un pays qui veut se développer doit se consacrer avant tout aux productions qui représentent la plus grande productivité, et non pas à celles pour lesquelles il a un avantage naturel vis-à-vis de l'étranger.

Voici par exemple la Roumanie qui hésite à faire venir son charbon d'Angleterre ou d'ailleurs, ou à exploiter les houillères qu'elle possède. Alors qu'un producteur quelconque en Roumanie a une productivité de 30.000 lei par an, un producteur de charbon a une productivité annuelle de 75.000 lei. Mais tandis que le charbon roumain coûte 7.500 lei par wagon, le charbon importé coûte seulement 6.000 lei. Cependant, dit M. Manoïlesco, l'intérêt de la Roumanie est de produire son charbon sur place, un calcul très simple montrant que dix producteurs de charbon roumain donnent par an 100 wagons, alors que dix pro-

(1) Mihail Manoïlesco : *Théorie du protectionnisme et de l'échange international*. Giard, Paris, 1929.

ducteurs ordinaires ne peuvent produire dans le même temps que de quoi acheter 50 wagons de charbon étranger.

Si donc les pays de l'Europe Orientale produisent des articles industriels, ils sont plus chers que des articles importés. Mais s'ils ne les produisent pas, le revenu national reste insuffisant, et ils ne gagnent pas de quoi en importer. Avant de créer un courant d'échanges avec l'Europe Occidentale, ils doivent augmenter leurs possibilités d'achat à l'extérieur, et pour cela introduire de nouvelles activités d'une productivité nettement supérieure à celles qu'ils pratiquent actuellement. L'auteur en conclut à la nécessité de la protection douanière, qui « répand les bienfaits de l'industrialisation » et comble à la longue la différence qui existe entre l'industrie et l'agriculture.

§ 3. On aperçoit le défaut de cette argumentation lorsque M. Manoilescu remarque incidemment que d'un pays à l'autre la productivité de l'industrie est à peu près la même, parce que l'industrie a partout atteint le même développement, alors que dans l'agriculture il y a des grandes différences selon les régions, certains pays étant restés très arriérés. Rien d'étonnant alors à ce que ces pays n'aient pas de quoi payer leurs importations de produits finis ; mais le problème est précisément de modifier cet état de chose. On ne saurait nier que l'agriculture procure aux pays européens de l'Est des revenus insuffisants ; mais cette productivité inférieure est du passé, elle n'est pas forcément de l'avenir.

Qu'est-ce que la productivité, sinon le rapport entre la valeur de la production et la somme de travail humain et de capital nécessaires pour l'obtenir ? Eh bien, si cette productivité est longtemps restée inférieure, n'est-ce pas parce que le capital a été insuffisant et que le travail humain n'a pas donné tous ses résultats ? C'est le cas des pays qui nous occupent : jusqu'à la guerre dernière, la terre appartenait à de grands propriétaires : dans ces dernières années au contraire, cent millions de paysans sont devenus les maîtres de la terre, et vont pouvoir produire eux-mêmes, donc acheter. Ce seront autant de clients pour les pays industriels.

Nous concluons donc, nous aussi, que la solution du problème des échanges intereuropéens sera trouvée dans le domaine de la production, mais nous déclarons que l'industrialisation de l'autre Europe n'est pas cette solution. Ce qu'il faut permettre, c'est le développement complet de la production agricole de cette dernière. Pour cela il faut lui fournir de quoi acheter ses engrais, il faut lui prêter les machines nécessaires pour travailler la terre selon les méthodes les plus perfectionnées. La question fondamentale est celle du crédit. L'Europe industrielle prêterait-elle à sa sœur de l'Est ? Oublierait-elle certains déboires qu'elle a connus dans ses placements d'avant-guerre ? Elle le doit, selon nous, car la situation a profondément changé. Il ne tient qu'à elle, d'ailleurs, d'organiser ces placements si elle craint de passer par l'intermédiaire des gouvernements ou des organismes bancaires qui existent sur place. Elle est en présence de pays qui sont dans une certaine mesure des *pays neufs* : il ne tient qu'à elle d'en profiter.

§ 4. Admettons donc que le relèvement de l'Europe Orientale soit en voie d'accomplissement, par l'application des méthodes que nous venons d'indiquer. Le problème de ses relations avec l'Europe A n'est pas encore prêt d'être résolu.

La première sera en état d'acheter les produits fabriqués de l'autre, mais un problème inverse se présentera. Celle-ci devra importer en échange des produits agricoles, et s'arranger par conséquent pour ne pas nuire à sa propre agriculture. Nous allons voir que cela peut être réalisé par une organisation internationale du commerce de ces produits.

Prenons l'exemple des céréales, parce que la crise qui les concerne est à la base de la crise agricole actuelle. Si l'on considère la situation mondiale, on remarque que les difficultés de la production des céréales et particulièrement du blé sont dues essentiellement à la faiblesse des prix. Elles se doublent des difficultés du commerce international où règne d'année en année la plus grande irrégularité. Tantôt la production européenne est déficitaire, et

trouve dans les achats en Amérique de quoi combler son insuffisance ; tantôt au contraire, comme en 1930, l'Europe peut satisfaire à ses besoins, ce qui pour elle est l'idéal, mais l'Amérique se trouve alors munie d'un stock provenant de l'année en cours ou des années précédentes, et cette accumulation pèse lourdement sur l'ensemble des marchés mondiaux sans trouver cependant à s'écouler, parce que le reste du monde, suffisamment pourvu, se défend par la protection douanière. Mais la spéculation sait profiter cependant de ces mesures de défense, surtout si elles arrivent trop tard, comme ce fut le cas tout récemment pour la France : on assiste à des achats ou des ventes désordonnées qui troublent les cours, et ce ne sont pas les plus honnêtes gens qui profitent des circonstances. Il y a donc en définitive à la fois un manque de coordination entre les besoins et les offres, et un défaut d'ordre et de régularité dans le commerce international ou national.

Quant à la situation européenne, il résulte de tout cela que les pays industriels essaient de vivre le plus possible sur leur production propre, et se protègent à l'envi contre les céréales étrangères en général, ce qui atteint en particulier les producteurs des pays d'Europe Centrale. La solution consisterait pour ceux-ci à se substituer aux pays d'outre-mer comme vendeurs du supplément dont leurs voisins de l'Ouest ont besoin chaque année. Mais un bouleversement des politiques douanières n'est possible ni immédiatement, ni intégralement.

Ce qu'il faut avant tout assurer, c'est la stabilisation et le relèvement des prix, aussi bien dans l'intérêt de l'acheteur, parce qu'il produit lui aussi, que du vendeur. Au cours de la réunion des experts agricoles qui s'est tenue à Genève au début de 1930, le Docteur Laur, directeur de l'Union Suisse des paysans a montré dans un remarquable exposé que la solution du problème peut être trouvée dans l'organisation nationale et internationale des échanges, en réalisant la centralisation des céréales qui se trouvent sur le marché, l'absorption et le stockage des excédents, et l'écoulement rationnel à un prix égal à celui qui est pratiqué dans le pays de l'acheteur. Un tel système n'est

pas une utopie, puisqu'il est réalisé par le monopole norvégien des céréales, et par le régime suisse du blé, l'Etat s'obligeant à l'achat de la récolte à un prix qu'il garantit.

Il serait réalisé mieux encore par la création dans les pays importateurs d'organisations d'importations, sortes de cartels agricoles, grâce auxquels la protection douanière qui s'oppose au double courant d'échange entre les deux Europes pourrait être supprimée. « Avec le système du monopole d'importation ou de l'attribution à des organisations d'importation contrôlées par l'Etat de contingents mis au bénéfice de facilités douanières, l'agriculture, dit le Dr. Laur, n'a plus d'intérêt à être protégée par le moyen des droits ».

Quant aux pays exportateurs de l'Europe centrale, ils ont également beaucoup à gagner par la création d'organismes centraux d'exportation qui pourraient en outre stocker les blés et les céréales en excédent, en assurer le nettoyage, perfectionner les qualités et concurrencer ainsi les blés américains. Plusieurs *pools* de blé existent déjà sur le marché mondial. Le Dr Laur envisage même leur groupement en une Union internationale assurant la répartition des produits et atténuant les fluctuations des prix sur les marchés mondiaux, l'Union devant être contrôlée par la Société des Nations.

L'étude du problème de l'équilibre entre l'agriculture et l'industrie européenne nous a donc montré une fois de plus que si le but est l'entente douanière et l'abaissement des tarifs, le moyen doit être trouvé dans l'organisation rationnelle de la production et des échanges.

II. — Les Conventions collectives et la clause de la Nation la plus favorisée. Europe et Amérique

Nous avons maintes fois rencontré sur notre route cet autre problème : comment concilier le principe de l'égalité des Etats en matière commerciale avec la pratique des accords plurilatéraux où un certain groupe de pays

s'entendent pour se concéder mutuellement des avantages qu'ils désirent refuser à autrui ? Quelle sera la position des Etats tiers vis-à-vis des Etats parties à ces accords, si les uns sont liés aux autres par des conventions bilatérales stipulant l'égalité de traitement, ou s'ils exigent de leur part une absence complète de discrimination ?

C'est le problème que le Comité Economique a formulé : *problème des relations entre les accords bilatéraux basés sur la clause de la nation la plus favorisée et les conventions économiques plurilatérales*. Il se pose au sujet des relations de l'Europe avec les autres pays d'outre-mer mais surtout à l'égard de ses relations avec les Etats-Unis d'Amérique.

Les Etats d'Europe désirent s'accorder des faveurs réciproques, conclure des traités basés sur une sorte d'exception européenne à la clause de la nation la plus favorisée. S'ils agissent ainsi, pourront-ils se voir réclamer les faveurs qu'ils s'octroient par les Etats-Unis, sous peine de représailles, parce que le principe de non-discrimination a été violé ? Ils seraient alors condamnés à étendre ces avantages à leur principal concurrent, qui de son côté s'entoure de barrières douanières prohibitives à l'encontre de la production européenne. Le principe de non-discrimination n'aboutirait-il pas, sous prétexte d'égalité, à une flagrante injustice ?

En intitulant cette section de notre Chapitre « Europe et Amérique », nous n'avons donc pas l'intention d'examiner ici toute la question des rapports entre l'Europe et les Etats-Unis, dont on parle tant actuellement, mais un certain aspect juridico-économique de ces rapports, qui est assez peu connu en dehors des milieux économiques de la Société des Nations.

§ 1. Il n'est pas inutile de revenir en arrière pour rappeler le problème du même ordre qui s'est posé dans le domaine des accords bilatéraux entre 1920 et 1927. Il s'agit de la fameuse discussion relative à la clause conditionnelle ou inconditionnelle de la nation la plus favorisée.

La Conférence Economique Internationale s'est, nous l'avons vu, prononcée pour l'application générale de la

clause, sans conditions d'aucune sorte ; y insérer des conditions, c'est créer des distinctions arbitraires, aboutir à la discrimination, à des irrégularités contraires à l'article 23 § c du Pacte. C'est cependant à l'occasion des études du Comité Economique tendant à donner une définition de l'« équitable traitement » que dès 1920 un différend fondamental avait opposé l'interprétation française et l'interprétation anglaise de ce texte (1). L'Angleterre concluait à la généralisation du traitement illimité de la nation la plus favorisée. La France au contraire concluait au système de la réciprocité, du *do ut des* intégral. La guerre a diversement atteint les Etats ; comment donc faire cadrer une égalité de droit avec une inégalité de fait ? La réciprocité conduit-elle forcément à l'inégalité de traitement ? Non, elle exige seulement que toute concession réponde à un avantage de valeur égale ; elle se garantit contre la demande du traitement de la nation la plus favorisée de la part d'un Etat qui ne donne pas de compensation. L'application illimitée et inconditionnelle de la clause aboutit au contraire, à l'égard de certains Etats, au traitement de la nation également défavorisée. « On peut très bien concevoir, a-t-on écrit, ce que serait un traité conclu sur cette base avec une tribu de cannibales. Il vous garantirait par exemple de n'être pas écorché vif avant d'être rôti, mais il ne vous empêcherait pas d'être mis en broche à la première occasion ». (2). « Si la clause de réciprocité est d'un maniement plus difficile, il faut reconnaître, ajoute le même auteur, qu'elle apporte souvent plus d'équité dans les contrats internationaux ».

C'est cette doctrine que nous essayâmes de faire prévaloir dans les conférences internationales qui se succédèrent jusqu'à 1927. Mais un mouvement général portait les peuples vers la conception opposée de l'égalité de droit. L'Angleterre défendait sa thèse avec acharnement ; les Etats-Unis, pour lesquels elle ouvrirait les marchés étrangers à sa production sans obligation de payer ces

(1) Voir C.-J. Gignoux, *op. cit.*

(2) P. Elbel : *La clause de la nation la plus favorisée*, « l'Economie Internationale », janvier 1929.

avantages par des concessions équivalentes, abandonnèrent eux-mêmes la politique de réciprocité qu'ils avaient suivie pendant de longues années (1). L'Allemagne enfin soutenait l'Angleterre, notamment à Gênes, au cours de discussions passionnées, car elle voulait se défaire des obligations inscrites aux articles 264 à 269 du Traité de Versailles. La France finit alors par abandonner l'essai de politique de réciprocité qu'elle avait entrepris, souscrivit aux recommandations de la Conférence de 1927 en faveur d'une application inconditionnelle et illimitée de la clause de la nation la plus favorisée, et se conforma à ce principe dans tous les traités qu'elle conclut désormais.

§ 2. La Conférence de 1927 n'avait pas prévu cependant que les recommandations formulées par elle en ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée entraient en conflit avec celles qu'elle édictait au sujet des conventions économiques plurilatérales. Elle n'avait pas pensé que certains Etats n'auraient pas d'intérêt à adhérer à de tels accords et à assumer les engagements qu'ils comportent s'ils pouvaient en invoquant la clause réclamer l'exécution vis-à-vis d'eux des obligations contractées par les signataires sans avoir à en supporter les charges corrélatives.

Dès 1928 la question est posée. La Conférence des prohibitions la laisse sans solution. Les essais entrepris pour l'abaissement des droits de douane par catégorie de produits, plus tard le projet de trêve douanière, rencontrent le même obstacle. Le Comité Economique est alors appelé à compléter les recommandations qu'il a publiées sur la politique tarifaire, les méthodes contractuelles et la clause de la nation la plus favorisée, en étudiant le problème particulier qui nous occupe (2). Ses conclusions sont des plus hésitantes. Après avoir pesé le pour et le contre, les avantages et les inconvénients qu'aurait une disposition aux termes de laquelle la clause insérée dans les

(1) Traité de commerce avec l'Allemagne, 8 décembre 1923.

(2) Voir Document C. 138. M. 53. 1919, II : Recommandations du Comité Economique concernant la politique commerciale.

traités bilatéraux ne concernerait pas les conventions économiques plurilatérales, le Comité déclare : « Le poids des arguments avancés de part et d'autre est tel que le Comité Economique n'a pas jugé possible, pour l'instant, d'arriver à une solution générale et décisive de ce problème difficile. Toutefois il a été unanime à déclarer que si la réserve des conventions plurilatérales pouvait apparaître, dans certains cas, légitime, elle ne saurait se justifier qu'à la condition qu'il s'agisse de conventions plurilatérales d'un caractère général visant l'amélioration des relations économiques entre les peuples, et non pas de conventions conclues par quelques Etats pour des fins particulières et dont ces Etats tendraient par cette procédure, à refuser le bénéfice à d'autres Etats, alors que ceux-ci pourraient légitimement en recueillir les avantages en invoquant le traitement de la nation la plus favorisée ».

Le Comité aperçoit donc la seule manière de sortir de l'impasse, si l'on ne veut pas revenir au traitement conditionnel de la nation la plus favorisée : admettre des réserves à la clause. Mais il précise qu'il faut limiter leur application au cas des conventions de but général ; un accord abaissant les droits sur quelques produits particuliers ne pourrait être considéré comme tel. De plus, pour empêcher les discriminations injustes, il doit être bien entendu qu'une telle réserve ne saurait s'appliquer à un Etat qui en réclamant les avantages de l'accord multilatéral auquel il n'est pas partie, accorderait en fait une pleine réciprocité. Un Etat qui introduirait dans ses traités bilatéraux une réserve conforme à ces principes, ajoute le Comité, « ne se mettrait en contradiction ni avec les recommandations de la Conférence Economique Internationale, ni avec les fins que se propose la Société des Nations ».

§ 3. C'est à peine si l'on peut voir dans ces conclusions l'ébauche d'un essai de compromis. En réalité le Comité Economique n'a pas résolu le problème. On l'a bien senti à la Conférence de Mars 1930 où une fois de plus il s'est posé, d'autant plus fortement qu'on se trouvait alors « entre européens ». Après avoir à son tour analysé les

deux tendances opposées, la Conférence, nous l'avons vu, s'en est remise aux gouvernements du soin de juger dans chaque cas particulier s'il est opportun de faire une exception au principe de l'égalité absolue de droit. Ce n'est guère aller plus loin que le Comité Economique.

Celui-ci a voulu s'en tenir strictement au point de vue technique, ou tout au moins ne pas aborder de front le problème politique. Derrière la question théorique de l'exception à la clause, se dissimule en effet la question pratique du rapport entre un groupe d'Etats européens qui l'adopterait et les Etats-Unis. « *No discrimination* » c'est le principe fondamental que ceux-ci veulent faire respecter, ils l'ont maintes fois proclamé. Espérant que cette rigueur fléchirait un jour, on a attendu au Comité Economique et dans les Conférences Internationales une déclaration de l'Amérique qui apaiserait les inquiétudes, mais en vain.

Oublions un instant, cependant, le gigantesque concurrent de l'Europe. Accepter l'égalité de droit absolue, quand l'égalité de fait n'est pas réalisée, c'est se prêter à un jeu de dupe. Le Comité Economique le sait bien, et il laisse échapper ces mots : « Obliger d'étendre les facilités accordées à un pays à raison de certaines conditions qui lui sont propres à d'autres Etats pour lesquels les dites conditions n'existent pas, cela serait dans un certain sens en contradiction avec le principe même d'égalité dont la clause s'inspire ». Cela est si vrai qu'il est généralement admis par la coutume internationale que des clauses particulières apportent des exceptions au traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne le trafic entre des zones frontières ou entre des pays limitrophes (1). La France par exemple fait bénéficier d'une pareille clause, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, l'Esthonie. Bien plus, on prévoit le cas d'unions douanières partielles ou complètes, et l'on admet à l'avance une exception : *quatre-*

(1) Voir la remarquable étude de M. R. Riedl : *La clause de la nation la plus favorisée*. (Documentation présentée au Comité Economique et à la Chambre de Commerce Internationale par le Comité National Autrichien de cette dernière).

vingt-douze traités de commerce européens contiennent des dispositions en ce sens (1). En outre, certains groupes d'Etats qu'unit de longue date une affinité ethnique, linguistique, historique se ménagent la possibilité d'accords préférentiels : « clause nordique » entre la Norvège, la Suède et le Danemark ; « clause ibérique » entre le Portugal et l'Espagne, et même les Républiques du Sud ; « clause balte » etc. Le régime préférentiel entre une métropole et ses colonies constitue enfin la plus large exception admise au caractère inconditionnel du traitement de la nation la plus favorisée.

Pourquoi une *clause européenne* ne serait-elle pas admissible, elle aussi ? Il ne serait pas question de réserver la possibilité d'une union douanière entre tous les pays d'Europe. Mais on déciderait que deux ou plusieurs Etats, par le fait qu'ils sont Européens, pourraient s'accorder un traitement préférentiel par rapport aux pays extra-européens, l'Amérique notamment. Ce serait la seule façon d'unir peu à peu l'Europe par la « méthode syndicale » dont nous reparlerons. Il faudrait pour cela calmer les inquiétudes qui se manifestent à Genève. Si l'Europe est vraiment déterminée à marcher dans les voies de l'union économique et politique, qu'elle cesse d'hésiter au premier pas ; il ne suffit pas de parler de l'union, il faut la faire, et s'il y a pour cela des initiatives osées, il faut les prendre. Si l'Europe est décidée à faire cesser ses querelles intestines, enfin, nous voulons croire que le reste du monde ne regardera pas avec méfiance cette réconciliation.

Nous voulons croire qu'il y a aux Etats-Unis, et notamment dans l'entourage du Président Hoover, plus éclairé que quiconque sur les affaires européennes, des gens capables de comprendre que l'Europe a un véritable besoin d'union et qu'elle ne peut réaliser cette union que sur des bases préférentielles. Dans leur propre intérêt les Etats-

(1) Citons par exemple cette clause, qui est insérée dans plusieurs traités conclus par les Pays-Bas : « Les dispositions du présent traité n'accordent à aucune des Parties contractantes aucun droit, on ne leur impose aucune obligation dérogeant à une convention générale internationale à laquelle une des deux Parties contractantes a adhéré ou adhérera à l'avenir ».

Unis doivent s'en rendre compte et laisser agir l'Ancien Monde. C'est déjà beaucoup que l'Europe qui leur doit des milliards n'ait pas la possibilité de se procurer les moyens d'acquitter sa dette, parce que son commerce se heurte à leur *superprotectionnisme*. C'est déjà beaucoup qu'à leur politique douanière l'Europe ait répondu jusqu'ici par une protection relativement modérée, et que l'on puisse affirmer qu'à la faveur de cette attitude libérale, « l'Amérique achète l'Europe ». (1). Nous empêcher de nous entendre entre nous, augmenter les difficultés qui sont déjà assez considérables, ce serait trop.

Que l'Europe adopte donc les mesures qui s'imposent. La première réaction des Etats-Unis sera peut-être le mécontentement, mais nous voulons espérer qu'une telle attitude ne durera pas. Le silence de l'*Observateur américain* dans les conférences économiques européennes, n'est peut-être pas si chargé de menaces qu'on le prétend.

III. — L'union douanière européenne ? Europe et Société des Nations

§ 1. « Si des doutes pouvaient encore subsister sur l'existence réelle d'un problème européen, disait dans son discours d'ouverture le comte de Moltke, président de la Conférence pour une action économique concertée, il faudrait vraiment se demander par quel hasard on voit aujourd'hui réunis en si forte majorité les représentants ou pour mieux dire les dirigeants des économies nationales européennes ».

La physionomie essentielle de cette Conférence vint en effet de ce qu'elle réunissait pour la première fois l'ensemble des nations d'Europe dans une négociation diplomatique de caractère économique. C'était la première démonstration concrète de ce que l'idée d'union européenne correspond à des besoins réels. Mais de même que sur le terrain politique ces besoins et cette idée d'union ont fait naître des formules trop vagues et trop générales, comme

(1) Voir les articles parus dans la *Revue des Vivants* en fin 1929

celle des *Etats-Unis d'Europe*, susceptible d'induire en erreur des esprits non avertis, de même dans le domaine économique on a peut-être trop vite lancé une formule du même genre, celle de l'*Union Douanière Européenne*. Selon nous, l'adjectif « douanière » est de trop, au moins pour quelques années. Penser que l'union douanière est du nombre des proches réalisations, c'est prendre le but pour un moyen, c'est oublier qu'avant l'*union* il faut l'*unification*. C'est répéter l'erreur que nous avons voulu combattre jusqu'ici de croire que les droits de douane — ou leur absence — doivent être employés pour créer un état nouveau, alors que leur véritable rôle devrait être de sanctionner une situation acquise.

Il est certain qu'une telle union est théoriquement possible. On peut très bien concevoir l'ensemble du continent européen libre de barrières intérieures, ou muni seulement de barrières fiscales qui se superposeraient aux frontières militaires, tandis que la ceinture douanière serait reportée à la périphérie, sur les côtes. Il faudrait alors créer les institutions nécessaires pour percevoir et centraliser les recettes de la douane, les répartir équitablement entre les membres de l'union, voter l'établissement des droits, leur taux, leurs modifications. Nous nous bornerons en passant à remarquer combien un pareil état de choses semble éloigné des possibilités actuelles.

Il est d'usage de comparer la réalisation d'une Union douanière européenne à l'expérience allemande du Zollverein. Il est inutile ici encore d'insister pour faire valoir la différence existant entre la situation des pays germaniques au *xix^e* siècle, qu'unissait une étroite communauté d'origines, d'histoire, de langue, de civilisation, et celle de l'Europe d'aujourd'hui, qui jouit, quoi qu'on en dise, d'un minimum d'ordre et d'organisation et qui comprend par ailleurs un ensemble assez disparate de peuples et d'intérêts. Passons également sur cette autre comparaison classique, favorisée par la formule « *Etats-Unis d'Europe* », entre l'Europe de l'avenir et les *Etats-Unis d'Amérique*. On rappelle la formation de la confédération américaine ; on montre que les anciennes colonies anglaises commençaient à s'isoler par des barrières doua-

nières lorsqu'est né le mouvement d'union, etc. On compare ensuite la situation des Etats-Unis d'aujourd'hui, grand marché dégagé de toute entrave au commerce, à la situation de sa voisine d'outre-Atlantique. Remarquons que l'on oubliera ailleurs cet exemple pour faire des Etats-Unis le symbole épouvantable du protectionnisme outrancier. En réalité la Confédération du début du xix^e siècle ne prouve rien, parce qu'elle a réuni des régions démunies d'histoire, de traditions, d'intérêts opposés ; et l'exemple des Etats-Unis du xx^e siècle ne doit pas davantage être donné, parce qu'il constitue aussi bien une démonstration libre-échangiste qu'un enseignement protectionniste. Il ne faut pas chercher à répéter partout des méthodes qui ont une fois réussi dans des circonstances morales et matérielles particulières aux lieux où elles ont agi.

Ecartons encore l'interrogation non moins classique : « Qu'est-ce que l'Europe ? » « Intellectuellement et moralement, écrivait M. Poincaré dans la *Nacion* de Buenos-Ayres, je me sens beaucoup moins près de certains pays européens que par exemple de telle ou telle grande nation latine de l'Amérique du Sud. Et de plus qu'est-ce que l'Europe ? où commence-t-elle ? où finit-elle ?... » On peut répondre qu'il y a des cas où le rapprochement « intellectuel et moral » peut être devancé par un rapprochement matériel et économique. L'Amérique latine est sans doute plus proche de notre cœur que nos voisins d'Europe, mais elle est plus éloignée de notre porte. Lorsqu'on vit entouré de nombreux voisins établis à tous les étages, faut-il rester brouillé avec eux tant que l'immeuble n'est pas peuplé seulement de parents ou d'amis ? Destinés à vivre côte à côte, les pays d'Europe ont mieux à faire qu'à s'entre-tuer dans les guerres militaires ou économiques.

§ 2. Mais il n'est plus possible de croire aujourd'hui, après les dix années d'efforts de l'Organisation Economique de la Société des Nations, à la possibilité d'une union douanière de l'ensemble des pays d'Europe à une date rapprochée. Comment ne se rendrait-on pas à cette évidence, qu'en ce qui concerne l'abaissement général des tarifs douaniers ces efforts n'ont obtenu aucun résultat ?

Toute entreprise qui touche au contraire aux questions douanières sans viser directement la démobilisation tarifaire est susceptible d'apporter des améliorations manifestes : assainissement des méthodes, par la simplification des formalités et la suppression des prohibitions ; unification du langage et des mesures, par l'établissement d'une nomenclature internationale et de statistiques comparables ; régularisation des rapports économiques par la création d'un réseau complet d'accords commerciaux ; prolongation de ces accords et généralisation des avantages qu'ils contiennent, par la Convention commerciale du 29 mars 1930.

Comment d'autre part ne pas ouvrir les yeux à l'importance grandissante des ententes internationales qui, en présence de l'impossibilité où sont actuellement les peuples de pratiquer entre eux la liberté des échanges, unissent au-dessus des barrières douanières les intérêts privés des diverses nationalités ? Que l'on considère par exemple le dernier état du célèbre Cartel de l'acier, tel qu'il a été renouvelé à la réunion du Comité directeur de l'Entente, le 15 décembre 1929 à Dusseldorf et le 13 mars 1930 à Paris. Le Cartel tend aujourd'hui non plus seulement à assurer l'équilibre de la production et de la consommation mais à régler même la vente et les prix : à partir du 1^{er} juillet prochain seront créés à cette intention des comptoirs internationaux de vente dont un Office de répartition à l'exportation prépare aujourd'hui le fonctionnement. On peut dire dès maintenant que l'acier sur le continent n'a plus de nationalité ; il n'y a plus qu'un acier européen. C'est bien la démonstration la plus nette de l'antinomie, que M. Lucien Romier a montrée, entre l'idée de nation, inséparable de l'idée de tradition et de territoire, et le machinisme, guide du progrès contemporain, qui regarde non vers la tradition mais vers l'invention. Les groupements d'intérêts qu'il détermine tendent alors « à constituer des formes nouvelles et mouvantes d'Etats, avec leur géographie propre, leurs moyens d'expansion ou de défense, leur diplomatie et leurs conventions... Il est clair, ajoute cet auteur, que l'idée de nation rabaisée vers des fins simplement matérielles ne résisterait pas très longtemps aux faits de la solidarité économi-

que qui excèdent le cadre national ». (1). Nous croyons avoir suffisamment montré, en outre, que de tels accords sont susceptibles de porter remède aux principaux problèmes de la production : main-d'œuvre, stabilité des prix, etc., et qu'ils peuvent même être employés pour résoudre le problème plus général d'un équilibre entre l'agriculture et l'industrie en Europe.

§ 3. Il y a eu depuis la guerre diverses attitudes des milieux internationaux vis-à-vis des problèmes douaniers et des problèmes économiques en général. On pourrait à titre d'essai — car des distinctions de ce genre ont toujours quelque chose d'artificiel — classer ces attitudes en plusieurs phases. On espère tout d'abord que l'ensemble des gouvernements pourrait s'attaquer à l'ensemble des problèmes économiques : c'est la « période dogmatique » dont a parlé M. Serruys. On s'efforce ensuite de régler par l'action commune de tous les gouvernements cette partie spéciale des problèmes économiques que constituent les problèmes douaniers, et à l'intérieur de ce domaine on cherche des solutions partielles à des questions précises (expérience pour l'abaissement des droits sur certaines marchandises). En 1929, on décide de « libérer l'organisation économique du cercle étroit des espèces déterminées » (2) ; en remplaçant son action dans le cadre de sa mission politique, on espère « engager le combat sur l'ensemble du front douanier » (3) par l'établissement d'une limite générale aux élévations tarifaires, que doit constituer la trêve douanière.

Cette dernière expérience n'est pas plus favorable que les précédentes.

C'est que la question n'est pas selon nous de diviser plus ou moins le problème à résoudre, mais le groupe d'Etats qui doivent s'y attaquer. Que l'on veuille agir sur l'ensemble des tarifs de douane ou sur quelques positions seulement, cela sera toujours impossible si l'on veut satisfaire à la fois tous les Etats d'Europe, ou, plus

(1) Lucien Romier. *Qui sera le maître : Europe ou Amérique ?* Paris, Hachette, 1927.

(2) D. Serruys : *La trêve douanière*, l'Européen, 11 septembre 1929.

(3) R. Courtin, *op. cit.*

encore, tous les Etats membres de la Société des Nations. La logique des faits en a d'ailleurs apporté la démonstration très récemment. La Conférence pour une action économique concertée s'est trouvé réunir en fait les seuls Etats Européens. Bien plus à l'intérieur de ces Etats, elle a dû reconnaître deux groupes différents auxquels elle a demandé des engagements inégaux. L'avenir est dans cette voie.

Il est selon nous dans ce que M. de Peyerimhoff appelle la « méthode syndicale » (1).

« Les quatre ou cinq dernières années, dit-il, n'ont pas été perdues : la reprise du commerce et les progrès de la production du Vieux Monde, le nombre et l'importance des traités de commerce entre gouvernements, des accords privés entre producteurs et distributeurs, l'aisance plus grande dans les relations internationales en témoignent. Il faut aller plus loin. Un pragmatisme clairvoyant, qui s'attache à concentrer l'effort sur les points où le désordre est le plus douloureux et la volonté d'accommodement déjà mûrie par l'épreuve ; des contacts plus fréquents et plus étroits entre les nations les plus proches par la nature, les intérêts, les affinités organiques ou électives entre leurs dirigeants et leurs négociateurs officiels, mais aussi, d'abord entre leurs producteurs, leurs transporteurs, leurs distributeurs, leurs financiers dont l'accord préalable simplifiera la tâche des gouvernants en resserrant le réseau d'ententes déjà noué ; cimentera l'infrastructure de l'économie continentale ; des *îlots de solidarité*, qui, disséminés, se rejoindront et couvriront de larges zones ; des groupements locaux puis régionaux nés de l'esprit d'entente et non de lutte, noyaux d'attraction pour d'autres formations de même nature ; toutes ces tentatives, dispersées à l'apparence, ces réalisations de détail, modestes à première vue, élargiront les progrès d'hier et, par quartiers, par étapes, composeront l'ordre nouveau ».

(1) De Peyerimhoff : Conférence faite à la Société d'Economie Politique de Belgique, octobre 1929. Du même auteur : *La rationalisation de l'Europe*, l'Economie Internationale, janvier 1930. Voir également : *Une méthode d'organisation*, l'Européen, 19 février 1930 et : *la Rationalisation des relations commerciales internationales*, Revue Economique Internationale, janvier 1930.

Ces « îlots de solidarité », il en existe déjà aujourd'hui. L'un d'eux a été si solidement établi qu'il a déjà atteint le dernier stade dans l'ordre économique : c'est l'Union douanière belgo-luxembourgeoise (1). D'autres se forment peu à peu : la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie doublent leur entente politique par une collaboration économique de plus en plus étroite. Les pays scandinaves ont une communauté d'intérêts qui les conduira sans doute à l'accord économique comme il leur a permis déjà autrefois la collaboration financière. Il n'est pas interdit de penser enfin que la France connaîtra un pareil accord avec l'Allemagne, l'Union belgo-luxembourgeoise et peut-être la Suisse.

C'est alors qu'on peut espérer voir les gouvernements agir sur l'ensemble des questions économiques, d'une part parce que les intérêts nationaux à concilier sont moins nombreux, d'autre part parce que le « pragmatisme clairvoyant » des dirigeants saura, tout en gardant les yeux fixés sur leur plan d'ensemble, sérier les questions, procéder par étapes, employer la méthode cartésienne que M. de Peyerimhoff rappelle très justement à ce propos : « diviser chacune des difficultés en autant de parcelles qu'il se peut et qu'il est requis pour les mieux résoudre... commencer par les objets les plus simples et les plus aisés à connaître, pour monter peu à peu comme par degrés jusques à la connaissance des plus composés, et supposant même de l'ordre entre ceux qui ne procèdent pas naturellement les uns des autres ».

L'Union douanière, dans un tel système, n'est pas le but immédiat ni pour l'Europe, ni même pour les « îlots de solidarité » qui s'y forment : elle ne peut intervenir que pour sanctionner et parachever la constitution d'une liaison économique intime dans tous les domaines. Et lorsque ces blocs, ces « syndicats de nations » finiront par s'unir eux-mêmes peu à peu, la superposition aux accords régionaux d'ententes plus larges, entre producteurs nationaux tendant à l'unification et à la rationalisation des conditions de production, des méthodes financières, des

(1) Voir E. Majerus, *l'Accord Economique du Grand-Duché de Luxembourg avec la Belgique*, Editions Luxembourgeoises, Luxembourg, 1928.

systèmes douaniers, pourra préparer le terrain à l'Union douanière européenne, que toute cette évolution préalable recule à nos yeux dans un avenir assez éloigné.

§ 4. A la Société des Nations échoit le rôle suffisamment chargé de coordonner tous ces efforts, de centraliser, comme elle a commencé à le faire, la collaboration des divers Etats Européens, d'assurer à l'entreprise l'appui incomparable de ses techniciens et le soutien de sa force politique.

On peut se demander si à de tels besoins ne doivent pas correspondre certaines réformes des organismes existants. A la Conférence pour une action économique concertée, la délégation française a proposé la constitution d'une Conférence périodique des Gouvernements d'Europe. Nous ne pouvons nous défendre de comparer ce désir avec la désaffection de plus en plus certaine qui se manifeste de la part des mêmes gouvernements à l'égard du Comité Consultatif Economique, vestige de la Conférence de 1927. Depuis le jour où on a précisé définitivement le rôle des experts vis-à-vis des gouvernements, le Comité Consultatif a perdu à peu près sa raison d'être. Le Comité Economique suffit aux consultations techniques, aux enquêtes les plus approfondies. Le Comité Consultatif, qui d'ailleurs n'a jamais fait jusqu'ici qu'entendre force discours sur la situation des pays des orateurs respectifs, n'a plus que la valeur d'une consultation périodique des « intérêts » : consommateurs, ouvriers, producteurs etc., et d'une réunion où sont représentés divers corps internationaux qui agissent parallèlement à la Société des Nations : Chambre de Commerce Internationale, Institut d'Agriculture de Rome, etc. Cette représentation des intérêts peut être réalisée par les réunions d'experts spécialistes que décide le Comité Economique pour chaque problème à résoudre ; quant au contact avec les autres Corps Internationaux il peut être facilement établi d'une autre manière.

Ne pourrait-on suggérer alors que le Comité Consultatif fût remplacé par un corps composé non plus de délégués indépendants, mais de personnalités mandatées par leurs gouvernements ? Il pourrait être divisé en deux parties : d'une part un corps de délégués européens, d'autre part

un corps de délégués des pays d'outre-mer. Les premiers pourraient se réunir plus fréquemment, et l'on éviterait d'autre part les retards et les frais que connaissent trop souvent certaines conférences « universelles » réunies par la Société des Nations, où les réponses des gouvernements les plus éloignés, exigent de longs délais, et où le seul déplacement de leur délégué coûte aussi cher que celui de tous les délégués européens.

Parmi les nombreux problèmes que pose l'œuvre économique de la Société des Nations il y a donc un problème général qui touche aux buts et aux principes mêmes de son action. La Société des Nations peut-elle ici rester universelle ? N'y a-t-il pas une certaine opposition entre son action politique, qui a su garder ce caractère d'universalité (extension de la clause générale d'arbitrage, adhésion des Etats-Unis à la Cour Permanente de Justice Internationale, etc...) et son action économique qui s'est peu à peu restreinte et tend à devenir purement européenne ? Nous ne le croyons pas. La réforme organique que nous avons suggérée plus haut permettrait la réunion périodique des deux corps de représentants gouvernementaux, pour s'occuper des questions économiques les plus générales. Il est certain en tout cas que si elle veut rester universelle, la Société des Nations doit réagir contre la tendance vers une trop grande *européanisation* de son action ; elle doit « envisager avec loyauté et lucidité la répercussion que pourrait exercer l'établissement sous quelque forme que ce soit d'un statut associant plus étroitement l'activité économique des peuples de l'Europe afin qu'il n'en puisse résulter ni une menace contre son universalité ni une altération des principes d'équité sur lesquels doit se fonder la coopération des Etats à quelque région du monde qu'ils appartiennent ». (1).

(1) D. Serruys, *op. cit.*

Voir, au sujet de l'union douanière européenne : Cristu, *l'Union douanière européenne*, thèse, Paris, 1928. — Marchal, *Union douanière et organisation européenne*, thèse, Nancy, 1929.

Voir également les publications du *Comité français d'études pour l'Union Douanière Européenne*, qui est en relation avec des Comités d'études semblables existant dans les capitales des principaux pays d'Europe.

CONCLUSION

« Protectionnisme de convalescence ! » disaient au lendemain de la guerre les libre-échangistes, devant le spectacle des relèvements tarifaires auxquels on assistait de tous côtés. Les peuples aujourd'hui sont peut-être convalescents. Le protectionnisme, en tout cas, se porte bien.

§ 1. Il faut dire que ceux qui lui voulaient du mal n'ont sans doute pas suffisamment pris la peine, au moins dans les débuts, de motiver la condamnation qu'ils prononçaient contre lui. On pourrait soutenir que la Conférence de 1927 péchait ici par la base. On connaît la méthode qu'employait Josué pour faire tomber les murailles de Jéricho. « Et la septième fois les murailles tombèrent » dit la légende. D'aucuns prétendent que la méthode employée en 1927 n'est ni plus moderne ni plus expéditive. On s'est contenté à cette époque de proclamer qu'il fallait abattre les murs douaniers. Comme le rappelait très justement un orateur du Comité Consultatif, M. Mac Dougall, on a essayé de ramener les peuples à la raison avec des considérations de moralité internationale, avec des arguments qui mettaient en valeur l'intérêt du commerce mondial. « Il faut reconnaître, concluait l'orateur, que les nations sont influencées par des facteurs plus puissants que ceux qu'on peut considérer comme orthodoxes au point de vue économique. Ce qu'il faudrait, c'est que les divers pays puissent reconnaître de quelle façon les différentes politiques affectent leur prospérité ».

Ce qui nous paraît ainsi une lacune n'est peut-être que la simple conséquence de la croyance anglo-saxonne dans la force de la vérité révélée plutôt que de la vérité démontrée : Opposition semblable à celle que nous avons rencontrée déjà entre le système des recommandations soutenues par l'opinion publique et celui des décisions sanctionnées par un engagement gouvernemental.

Quoi qu'il en soit il paraît certain qu'il manque à la base des arguments libre-échangistes, comme d'ailleurs à

la base des agissements protectionnistes, une démonstration ou au moins une connaissance de nature mathématique, statistique, des conséquences de l'un ou l'autre régime. M. Mac Dougall le déclarait très justement, et citait le rare exemple de son pays, l'Australie, où un Comité de financiers et d'économistes a été nommé pour étudier la question des répercussions du tarif sur les prix intérieurs et la production nationale. L'orateur n'ajoutait d'ailleurs pas que son gouvernement se disposait à majorer fortement ses droits, bien que le rapport du Comité proclamât au même moment que l'ensemble des produits australiens protégés coûtent 36 millions de Livres de plus que s'ils étaient importés de l'étranger ; que l'élévation des prix en résultant est en moyenne de 10 % que la moitié de la production protégée pourrait se passer de droits. Ce qui a été fait pour l'Australie pourrait être fait en général ; la vieille lutte entre la protection et le libre échange en serait peut-être éclairée.

Cette absence d'arguments mathématiques, ou au moins de preuves logiques, cette incertitude des peuples qui cherchent dans quelle direction se trouve leur véritable intérêt, on les a bien vus se manifester dans la période qui a suivi la Conférence de 1927. Encore sous le charme des harangues où s'exprimait la foi dans l'amélioration du monde par la liberté du commerce, les Etats étaient prêts à agir en conséquence, mais chacun d'eux semblait dire « Qui de nous commencera ? » Et comme personne ne commençait il n'y eut évidemment aucun mouvement d'ensemble, alors que cela aurait été le seul moyen de ne pas être dupé dans l'affaire. C'est ce que disait déjà au XVIII^e siècle, Necker, dont M. Flandin rappelait à Genève ces paroles, qui sont d'une singulière actualité : « Sans doute si toutes les nations, par un pacte commun, voulaient abroger toutes les prohibitions et tous les droits d'entrée, la France ne devrait pas s'y refuser, car il est probable qu'elle gagnerait à cette convention... Mais toutes ces hypothèses, fondées sur la liberté générale du commerce, sont des questions chimériques : les puissances qui perdraient à cette liberté ne l'adopteraient point et celles qui y gagneraient la désireraient vainement. Cependant, si l'on

voulait l'introduire en donnant l'exemple, on imiterait la folie d'un particulier qui, dans l'espoir d'établir la communauté des biens, amèterait tous ses voisins au partage de son patrimoine ».

§ 2. Un peuple cependant a donné cet exemple, au XIX^e siècle : l'Angleterre. Mais c'est précisément l'exemple d'une politique qui paraît à juste raison redoutable à la plupart des nations d'aujourd'hui. L'Angleterre n'a pas vu ses voisins « partager son patrimoine », mais si la grande supériorité dont jouissait alors son industrie lui permettait d'inaugurer une politique de liberté, elle payait cet avantage par la perte de son agriculture; elle renonçait à la sécurité que constitue la nourriture « à domicile », à la garantie d'équilibre que le maintien de cette branche de la production nationale représente pour le cas où quelque malaise atteint les autres branches. On s'imaginait alors, comme l'a remarqué M. Gignoux, qu'un pays pouvait orienter sa politique économique « d'une seule pièce », dût-il sacrifier une partie de son économie. Il n'a rien moins fallu que la récente guerre pour que les derniers partisans du système sentent leurs convictions ébranlées.

Il existe d'ailleurs une autre croyance, étroitement liée à la précédente, qui a perdu presque autant de sa force, la croyance en une division internationale du travail. Dans la revision générale des notions de libre échange et de protection, revision qu'il faudra faire, que l'on commence aujourd'hui, un ouvrage présente à nos yeux une valeur considérable, celui de M. Brocard : « *Principes d'économie nationale et internationale* » (1). L'auteur y montre comment la division internationale du travail qui fonctionnait à merveille, et au profit de l'Angleterre, à l'époque où Adam Smith écrivait, inspira à ce dernier son analyse de ce phénomène fondamental. Mais Smith et après lui ses disciples de l'école libérale, ont confondu le point de vue technique et le point de vue géographique. Ils glissent insensiblement de l'éloge de la division des tâches entre les

(1) L. Brocard, professeur à la Faculté de Droit de Nancy : *Principes d'économie nationale et internationale* (Tome I et II), Paris, Sirey, 1929.

hommes à celui de la spécialisation entre nations. Or la division du travail « est un phénomène d'ordre technique plutôt que territorial. Il peut bien y avoir entre les régions et entre les nations une certaine diversité de productions susceptibles de faciliter entre elles certains échanges ; mais il n'y a jamais eu, il n'y aura jamais une division capable de les rendre intégralement complémentaires les unes des autres ». (1).

§ 3. Voilà le point fondamental, voilà le centre de la résistance à une action collective dans le domaine des questions douanières. Quelle est la signification exacte des théories de l'*autarchie* économique, de la nation *complète*, de l'*économie nationale* ? Où est le juste milieu ? Où s'arrêter entre la liberté et la restriction ? Il y a certainement des excès de protectionnisme, et la Société des Nations aura eu le grand mérite d'y mettre un frein, au moment où le monde allait largement outrepasser la limite indécise d'une protection « raisonnable ». Mais n'a-t-elle pas voulu aller trop loin dans l'autre sens ou trop vite ? Faut-il appeler rebelles à l'idée internationale tous ceux qui font des objections à l'abaissement des droits, et traiter d'égoïsmes nationaux toutes les résistances rencontrées ? Le grand intérêt de l'expérience aura été de montrer que le nœud du problème c'est de déterminer dans quelle mesure le maintien des forces nationales doit être à la base d'une action internationale.

Nous avons déjà eu l'occasion de citer l'ouvrage de M. Manoïlesco, importante contribution à une théorie moderne de la protection, dont l'absence, encore une fois, est très regrettable. Nous avons vu quelle démonstration particulière vise cet ouvrage. Mais M. Manoïlesco ne peut être qu'approuvé dans la comparaison qu'il fait entre l'échange pour un individu et l'échange pour une nation. Ici aussi, il y a sans doute chez les libre-échangistes une confusion entre deux phénomènes différents. L'idée de l'auteur est assez intéressante. Un individu qui songe à acheter de quoi satisfaire ses besoins met en balance trois

(1) L. Brocard, *op. cit.*

considérations : d'une part ce qu'il produit lui-même et qu'il peut se dispenser d'acheter — mais cet élément est peu important, et fixe — d'autre part le revenu avec lequel il fait ses achats, qui est fixe également ; enfin ce qu'il achète, seul élément variable : il essaye avec ses moyens fixes de se procurer le maximum de satisfactions. Pour une nation au contraire il y a dans l'achat trois éléments variables et inconnus : la consommation de ses propres produits, qui varie parce qu'elle est libre de faire varier sa production ; puis les marchandises qu'elle exporte pour payer ses importations : élément variable également puisque elle peut se consacrer aux travaux qui lui procurent la plus grande valeur d'échange possible ; enfin ce qu'elle achète sous forme d'importations.

« Chez l'individu, conclut l'auteur, le problème de l'achat reste un problème purement commercial ; chez une nation c'est aussi, en même temps, un problème de la production ». (1). Cette conclusion montre bien, sous une nouvelle forme, que pour réaliser l'entente douanière il faut en définitive subordonner le développement des *échanges* internationaux à l'aménagement de la *production* nationale et internationale.

Nous ne faisons guère que poser le problème. Nous avons voulu montrer que c'est sans doute faute de lui avoir reconnu toute sa valeur que l'on n'a pas réussi la démobilisation tarifaire. Nous avons voulu montrer également qu'à ce problème, dont tout l'essentiel consiste à concilier dans le domaine international les notions d'échange et de production, il y a des solutions dans l'ordre de la production qui préparent les solutions *échangistes* : ce sont les ententes industrielles qui passent au-dessus des tarifs, avant de contribuer à leur abaissement.

§ 4. Nous ne saurions mieux conclure qu'en montrant avec M. Brocard qu'il y a en outre, parallèlement à ces conflits de faits un conflit plus profond de doctrine. Conflit qui ne date pas d'hier, puisque c'est dès la fin du XVIII^e siècle que l'opposition naît entre l'Economie poli-

(1) M. Manoïlesco, *op. cit.*, page 95.

tique traditionnelle et l'Economie Nationale, la première faisant systématiquement abstraction de la notion de nation et l'autre envisageant exclusivement la collaboration nationale. « L'Economie politique traditionnelle a été contrainte par la force des choses de faire rentrer dans le champ de ses investigations une multitude de problèmes qui sont essentiellement des problèmes d'économie nationale, et de les résoudre, faute de mieux, à l'aide de données surtout intuitives, tandis que l'Economie nationale a été forcée de s'incliner devant deux faits annexes et dont l'importance n'a cessé de grandir : la collaboration internationale et l'universalité des lois économiques. Du conflit de ces réalités, qui en s'opposant l'une à l'autre, se développent l'une par l'autre, surgissent une multitude de problèmes pour la solution desquels nous font encore partiellement défaut les principes directeurs et les bases de coordination.

« C'est certainement par l'existence de cette lacune dans le développement de la science économique que s'explique partiellement le conflit stérile et néfaste auquel nous assistons aujourd'hui entre un Nationalisme et un Internationalisme à la fois sentimentaux et idéologiques, dont l'un semble parfois méconnaître que la collaboration internationale est nécessaire au développement même de l'économie nationale, tandis que l'autre prétend organiser la collaboration internationale en faisant abstraction de la Nation et même en la niant ».

« Entre ces conceptions antagonistes et partiellement fausses, achève l'auteur, il y a place pour une conception réaliste de la collaboration humaine, qui, rattachant les conditions concrètes de cette collaboration aux principes les plus généraux de la science économique, concilie, en les combinant harmonieusement, les nécessités inéluctables de la collaboration internationale avec les nécessités non moins inéluctables de la collaboration nationale ».

Au point de vue particulier des problèmes douaniers internationaux, cette méthode réaliste exige que l'on combine l'action purement tarifaire avec une organisation de la production. C'est la route de l'avenir. C'est celle où s'engage aujourd'hui la Société des Nations.

BIBLIOGRAPHIE

Nous avons classé notre bibliographie, sauf en ce qui concerne les documents de la Société des Nations, en un certain nombre de paragraphes correspondant aux principales questions traitées dans cet ouvrage. Au sein de chaque paragraphe, nous avons énuméré d'abord les ouvrages publiés en volume, ensuite les articles de revues.

1. — Documents de la Société des Nations

Journal Officiel de la Société des Nations (1920-1930).

ASSEMBLEES

Actes de la Sixième Assemblée de la Société des Nations,
Séances plénières, travaux des Commissions (Première
à Dixième Assemblée).

CONFERENCES

Conférence pour la simplification des formalités douanières :
Actes (et texte de la Convention du 3 novembre 1923)
Document C. 678 (1). M. 241 (1). 1924. II.

Conférence Internationale pour l'abolition des prohibitions et
restrictions à l'importation et à l'exportation : *Actes* (et
texte de la Convention, du Protocole et de l'Acte final).
C. 21. M. 12. 1928. II.

Deuxième Conférence pour l'abolition des prohibitions : *Actes* :
C. 611. M. 187. 1928. II.

Troisième Conférence pour l'abolition des prohibitions :
Procès-verbaux.

Conférence Internationale pour la Trêve Douanière : *Projet de
Convention* établi par le Comité Economique : C. 519.
M. 177. 1929. II.

Conférence Préliminaire en vue d'une Action Economique
Concertée : *Procès-verbaux. Convention Commerciale*
(avec Protocole) : C. P. A. E. C. 18 (1). *Protocole relatif
au programme de négociations ultérieures* : C. P. A. E. C.
9 (2). Acte final : C. P. A. E. C. 17 (1).

Arrangement international relatif à l'exportation des peaux :
C. 11. M. 8. 1929. II. *Arrangement international relatif à
l'exportation des os* : C. 12. M. 9. 1929. II.

COMITE ECONOMIQUE

Procès-verbaux des séances.

Rapport au Conseil sur les travaux de la Sixième session
(Première à trente et unième session).

Recommandations du Comité Economique concernant la
politique commerciale : C. 138. M. 59. 1929. II.

Projet de cadre pour une nomenclature douanière unifiée et
projet de répartition des marchandises dans les divers
chapitres du cadre, avec notes explicatives : C. 346.
M. 103. 1928. II.

Le problème du charbon, ses aspects internationaux. Rapport
préliminaire du Comité Economique, 1929.

Le problème du sucre. Rapport préliminaire du Comité Econo-
mique, 1929.

Sucre : Memoranda préparés pour le Comité Economique par
M. le D^r Prinsen Geerligts, MM. F. O. Licht et M. Coustar
Mikush.

COMITE CONSULTATIF ECONOMIQUE

Rapport du C. C. E. sur sa Sixième session (1^{re} et 2^e session).

Application des Recommandations de la Conférence Economi-
que Internationale : Exposé relatif à la période mai 1927-
mai 1928. Exposé relatif à la période mai 1928-mai 1929.

CONFÉRENCE ECONOMIQUE INTERNATIONALE DE 1927

Memorandum sur la production et le commerce : C. E. I. 3.

Les questions agricoles au point de vue international :
de la Chambre de Commerce Internationale : C. E. I. 5.

Rapport définitif de la Commission des entraves du commerce
C. E. I. 36.

Memorandum sur l'œuvre économique de la Société des
Nations : C. E. I. 41.

Systèmes de rapprochement économique par E. Grossmann :
C. E. C. P. 24.

Traités de commerce. Systèmes tarifaires et méthodes contrac-
tuelles, par D. Serruys : C. E. I. 31.

Nomenclature et classification douanières. Possibilité d'unifier
la nomenclature douanière, par le D^r Trendelenburg :
C. E. I. 32.

Memorandum sur le dumping, par I. Viner : C. E. I. 7.

Memoranda sur diverses industries : C. E. I. 8, 9, 10, 17, 18, etc.

La législation sur les cartels et les trusts, par C. Lammers :
C. E. I. 35.

- Les cartels et les trusts*, par le D^r K. Wiedenfeld :
C. E. C. P. 57 (1).
Les cartels internationaux, par D.-H. Mac Gregor : C. E. C. P. 93.
Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. La défense des travailleurs et des consommateurs, par W. Oualid : C. E. C. P. 94.
Les cartels et les trusts et leur évolution, par P. de Rousiers :
C. E. C. P. 95.
Les tendances monopolisatrices dans l'industrie et le commerce au cours de ces dernières années, par G. Cassel :
C. E. C. P. 98.

DIVERS

Annuaire statistique International.
Publications de la Section d'Informations.

2. — Ouvrages généraux

- ALLIX. — *Les droits de douane*, Cours de législation financière pour le Doctorat en Droit, 1928-1929.
COLSON. — *Cours d'Economie Politique*, Alcan, Paris, 1927.
FONTANA-RUSSO. — *Traité de politique commerciale*, traduction française, Giard, Paris, 1908.
GIDE. — *Cours d'Economie Politique*, Sirey, Paris, 1923.
GIGNOUX. — *L'après-guerre et la politique commerciale*, A. Colin, Paris, 1924.
KEYNES. — *Les conséquences économiques de la paix*, traduction, N. R. F., Paris, 1920.
MANOÏLESCO. — *Théorie du protectionnisme et de l'échange international*, Giard, Paris, 1929.
MILHAUD. — *L'organisation économique de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1926.
MILL (J. Stuart). — *Principles of political economy*, Longmans, Green and C^o. Londres, 1923.
NOGARO et MOYE. — *Les régimes douaniers*, A. Colin, Paris, 1910.
RAYNAUD. — *La vie économique internationale*, Sirey, Paris, 1926.
RICARDO. — *Principles of political economy and taxation*, G. Bell and sons Ltd., Londres, 1924.
ROMIER. — *Explication de notre temps*, Hachette, Paris, 1925.
ROMIER. — *Qui sera le maître: Europe ou Amérique ?* Hachette, Paris, 1927.

- DE ROUSIERS. — *Les grandes industries modernes*, A. Colin, Paris, 1926.
- SMITH. — *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, 1859.
- TRUCHY. — *Cours d'Economie Politique*, Sirey, Paris, 1927.

3. — L'œuvre économique de la S. D. N.

- CALOMFIRESCO. — *L'organisation et l'œuvre économiques de la Société des Nations*. Les Presses universitaires, Paris, 1929.
- JANNE. — *La réglementation internationale des restrictions douanières*, Cours de l'Académie de Droit international, 1928.
- YOSHIRO ANDO. — *La liberté du commerce et la Société des Nations*, Berger-Levrault, 1925.
- COURTIN. — *Essai sur l'organisation et l'activité économiques de la Société des Nations*, Revue d'Economie Politique, septembre-octobre et novembre-décembre 1929.
- SERRUYS. — *L'œuvre économique de la Société des Nations*, Revue des Vivants, mai, juin, juillet, août 1929.
- THEUNIS. — *L'œuvre économique de la Société des Nations*, l'Esprit International, janvier 1928.

4. — Politique douanière et commerciale

- CHATIN-OLLIER. — *La politique douanière et la stabilité dans les relations commerciales*, Dallon, Paris, 1925.
- FICHTNER. — *Des répercussions de la guerre sur les politiques douanières*, thèse, Lyon, 1922.
- FIGHIERA. — *Etude d'un projet de nomenclature douanière unifiée*, Brochure publiée par le Comité d'action économique et douanière, Paris, 1929.
- GOUJET. — *Le protectionnisme en France depuis la guerre*, thèse, Paris, 1922.
- Ligue du libre-échange, *Bulletin*, dans le Journal des Economistes.
- MAJERUS. — *L'accord économique du Grand Duché de Luxembourg avec la Belgique*, Editions Luxembourgeoises, 1928.
- MAURETTE. — *Les grands marchés des matières premières*, A. Colin, Paris, 1928.
- MERTENS. — *Chroniques de politique commerciale*, Revue Economique Internationale.

- NAUDIN. — *Les accords commerciaux de la France depuis la guerre*, thèse, Paris, 1928.
- RIEDL. — *La clause de la nation la plus favorisée*, Vienne, 1928.
- RIEDL. — *L'action collective pour l'abaissement des tarifs douaniers*, Brochure publiée par la Chambre de Commerce International (n° 70), 1929.
- RUEFF. — *Note sur un projet de Pacte Economique*, publication ronéotypée du Secrétariat de la Société des Nations, pour la Dixième Assemblée de la Société des Nations.
- SALTER. — *L'idée des Etats-Unis d'Europe*, *idem*.
- STOPPANI. — *Memorandum relatif à l'idée d'un accord collectif pour une meilleure organisation des relations internationales en Europe*, *ibidem*.
- ALLIX. — *L'agriculture et le protectionnisme administratif*, Revue Politique et Parlementaire, 10 février 1930.
- ALLIX. — *La loi de cadenas*, Sans-fil, 4 décembre 1929.
- CONTE. — *Le rapprochement économique entre les peuples*, l'Economie Internationale, janvier 1930.
- DUCHEMIN. — *La trêve douanière*, l'Européen, 21 novembre 1929.
- ELBEL. — *La clause de la nation la plus favorisée*, l'Economie Internationale, janvier 1929.
- FLUCH. — *La nomenclature douanière uniforme*, l'Economie Internationale, décembre 1929.
- GIGNOUX. — *La trêve douanière et le Parlement*, l'Européen, 13 novembre 1929.
- HOFFHER. — *Les prohibitions douanières à l'importation et à l'exportation*, Revue des Etudes coopératives, janvier-mars 1928.
- LOUCHEUR. — *La Conférence Economique de Genève*, Revue Economique Internationale, avril 1927.
- LYAUTEY (P.). — *La douane des Etats-Unis et l'Europe*, Revue des Vivants, octobre 1929.
- LYAUTEY (P.). — *Les éléments du problème douanier américain*, Revue Politique et Parlementaire, 10 février 1930.
- NÉRON. — *Vers une nomenclature douanière internationale*, Revue Politique et Parlementaire, 10 novembre 1928.
- POLLET. — *La politique douanière anglaise*, Revue Economique Internationale, mars 1929.
- RIEDL. — *La clause de la nation la plus favorisée*, l'Economie Internationale, avril 1929.
- SERRUYS. — *La trêve douanière*, l'Européen, 20 novembre 1929.
- TRENDELENBURG. — *Entraves au commerce : les travaux du Comité Economique de la Société des Nations*, l'Economie Internationale, décembre 1929.

5. — L'organisation de la production et les ententes internationales

- CONTE. — *Rapport sur les ententes industrielles internationales*,
Chambre de Commerce Internationale, brochure n° 46,
1927.
- CHIATI. — *Les ententes industrielles internationales*, thèse,
Paris, 1928.
- LEBÉE. — *Trusts et cartels internationaux*, Hachette, Paris,
1929.
- LIEFMANN. — *Cartels et trusts*, traduction, Giard, Paris, 1914.
- MELCHETT (Lord). — *La politique de l'industrie*, traduit par
F. H. et P. Traot, Grasset, Paris, 1929.
- MINOST. — *Les coopérations inter-étatiques (aux confins de la
politique et de l'économie internationales)*, Sirey, Paris,
1929.
- CHEVALIER. — *Le problème sucrier et ses données actuelles*,
Revue des Etudes coopératives, juillet-septembre 1929.
- MARLIO. — *Les ententes industrielles internationales*, Revue de
Paris, 15 février 1930.
- DE PUYERIMHOFF. — *Les producteurs s'organisent*, l'Economie
Internationale, juillet 1929.
- DE PEYERIMHOFF. — *La rationalisation des relations commer-
ciales internationales*, Revue Economique Internationale,
janvier 1930.

6. — L'union économique européenne

- CRISTU. — *L'union douanière européenne*, thèse, Paris, 1928.
- COUNDENHOVE-KALERGI. — *PanEuropa*, Vienne, 1928.
- MARCHAL. — *Union douanière et organisation européenne*, thèse,
Nancy, 1929.
- NAUMANN. — *Mitteleuropa*.
- BARTHÉLEMY. — *Les Etats-Unis d'Europe*, Revue Politique et
Parlementaire, 10 septembre 1929.
- BLONDEL. — *Les Etats-Unis d'Europe*, Revue Economique Inter-
nationale, février 1930.
- FRANÇOIS-MARSAL. — *Les Etats-Unis d'Europe*, Revue Economi-
que Internationale, janvier 1930.
- HANTOS. — *L'union douanière européenne*, Monde Nouveau,
août-septembre 1929.
- D'ORMESSON. — *Une fédération européenne est-elle possible ?*
Revue de Paris, 15 octobre 1929.

DE PEYERIMHOFF. — *La rationalisation de l'Europe*, l'Economie Internationale, janvier 1930.

THÉRY. — *Les grandes lignes d'une politique européenne*, l'Economiste européen, 18 octobre 1929.

TRUCHY. — *La reconstruction économique de l'Europe*, Revue Politique et Parlementaire, mai 1926.

7. — Revues, périodiques, journaux

Le Capital. L'Economiste Français. L'Economie Internationale. L'Esprit International. L'Europe Nouvelle. L'Européen. L'Information. Le Journal des Economistes. La Journée Industrielle. Journal Officiel de la République Française. Le Monde Nouveau. Paneurope. Revue des Deux-Mondes. Revue des Etudes Coopératives. Revue d'Economie Politique. Revue Economique Internationale. Revue de Paris. Revue Politique et Parlementaire. Revue des Vivants. Sans-Fil. Le Temps.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

La Société des Nations
et le développement de l'action collective
pour l'abaissement des tarifs douaniers

CHAPITRE I. — <i>L'œuvre économique de la S. D. N. de 1920 à 1927</i>	9
---	---

I. L'immédiat après guerre et l'œuvre internationale des Gouvernements. — II. Les possibilités limitées d'une action internationale dans le domaine économique. — III. Les travaux du Comité Economique. La convention sur la simplification des formalités douanières. — IV. L'avant-projet de convention sur l'abolition des prohibitions.

CHAPITRE II. — <i>Les recommandations de la Conférence Internationale de 1927</i>	23
---	----

I. Les principes. — II. Le plan d'action. — III. L'organisation économique de la Société des Nations.

CHAPITRE III. — <i>L'action autonome et bilatérale des Etats pour l'abaissement des barrières douanières</i>	33
I. Les Gouvernements et les Recommandations de la Conférence Economique Internationale. — II. L'accord commercial franco-allemand. — III. Le bilan de 1927-1928. — IV. Le bilan de 1928-1929.	
CHAPITRE IV. — <i>Les études du Comité Economique. Systèmes tarifaires et méthodes contractuelles</i>	43
I. Les limites de l'autonomie douanière. Systèmes tarifaires et méthodes contractuelles. — II. La clause de la nation la plus favorisée en matière douanière.	
CHAPITRE V. — <i>Les débuts de l'action collective : la suppression des prohibitions</i>	61
I. La première Conférence des Prohibitions. La Convention du 8 novembre 1927. — II. La deuxième Conférence des Prohibitions. Les dérogations et les ratifications conditionnelles. — III. La troisième Conférence des Prohibitions. La mise en vigueur de la Convention.	
CHAPITRE VI. — <i>Vers une nomenclature douanière internationale</i>	76
I. Nécessité d'une nomenclature moderne et internationale. — II. Les travaux du sous-Comité d'experts.	

	Pages
CHAPITRE VII. — <i>L'action collective pour l'abaissement des droits de douane sur certaines marchandises</i>	81
I. La recherche d'une méthode. — II. L'échec du système.	
CHAPITRE VIII. — <i>1929, tournant de l'Œuvre économique internationale. Action tarifaire ou organisation de la production ?</i>	97

DEUXIÈME PARTIE

Les Cartels internationaux et la politique douanière de la Société des Nations

CHAPITRE IX. — <i>Le développement des Cartels et des Trusts internationaux après la Guerre</i>	103
I. L'importance du mouvement de concentration internationale. — II. Note sur quelques ententes internationales. — III. Les causes du mouvement de concentration internationale.	
CHAPITRE X. — <i>Les ententes internationales devant la Conférence économique de 1927</i>	112
I. Les discussions de la Commission de l'Industrie. — II. Les résolutions relatives aux ententes internationales. — III. Le problème du contrôle des cartels.	
CHAPITRE XI. — <i>L'évolution de la question des ententes internationales devant la Société des Nations</i>	122
I. Le Comité consultatif de 1928. Le programme d'études documentaires sur les	

ententes. Les problèmes du charbon et du sucre. — II. Les résultats. Les rapports sur le charbon et le sucre.

CHAPITRE XII. — *Le rapprochement économique par la voie des ententes économiques internationales et le rôle de la Société des Nations.* 141

I. Les ententes internationales et la liberté économique. — II. Le rapprochement au moyen des ententes internationales complète le rapprochement douanier. — III. Les ententes préparent l'abaissement des tarifs. — IV. Le contrôle des ententes internationales. — V. Les limites du système de rapprochement économique par voie d'ententes internationales.

TROISIÈME PARTIE

La nouvelle orientation de l'Œuvre économique de la Société des Nations

CHAPITRE XIII. — *Les experts et l'action des Gouvernements*..... 171

I. Le système des experts, ses avantages. — II. Les limites du rôle de l'expert. — III. Le système des experts dans l'organisation économique de la Société des Nations... 179

CHAPITRE XIV. — *L'Assemblée de 1929 et l'œuvre économique de la Société des Nations*.....

I. La formule des « Etats-Unis d'Europe », — II. L'idée d'une trêve tarifaire. — III. La résolution de l'Assemblée.

CHAPITRE XV. — <i>L'échec de l'avant-projet de Trêve douanière</i>	188
--	-----

I. La trêve douanière devant le Comité Economique. — II. L'avant-projet de Convention du Comité Economique. III. — L'accueil fait à la trêve. — IV. La Conférence préliminaire des Gouvernements pour une action économique concertée. La première phase : l'échec du projet de la trêve douanière.

CHAPITRE XVI. — <i>Les résultats de la Conférence préliminaire en vue d'une action économique concertée</i>	210
---	-----

I. La Convention commerciale collective du 24 mars 1930. — II. Le programme de négociations européennes. — III. Le bilan de la Conférence. Les débuts d'une diplomatie économique.

CHAPITRE XVII. — <i>Quelques problèmes généraux de l'immédiat avenir</i>	225
--	-----

I. Les « deux Europes » ou le problème de l'équilibre entre l'agriculture et l'industrie. — II. Les Conventions collectives et la clause de la nation la plus favorisée. Europe et Amérique. — III. L'union douanière européenne ? Europe et Société des Nations.

CONCLUSION.....	249
-----------------	-----

BIBLIOGRAPHIE.....	255
--------------------	-----

